

**A participação dos *stakeholders* em processos de decisão da União Europeia – o caso da Estratégia da União Europeia para a cibersegurança**

**Pedro Carvalhais de Abreu Matos**

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais  
Área de Especialização em Estudos Europeus**

**Março de 2015**



**A participação dos *stakeholders* em processos de decisão da União Europeia – o caso da Estratégia da União Europeia para a cibersegurança**

**Pedro Carvalhais de Abreu Matos**

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais  
Área de Especialização em Estudos Europeus**

**Março de 2015**



Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais na área de especialização em Estudos Europeus realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Catherine Moury.



*À Ana e à Beatriz, por todo o apoio e paciência,*

*Aos meus pais, por tudo o que me ensinaram.*

*«Não fui; fui; não sou; não me importo.»*

*(Epicuro)*





**A PARTICIPAÇÃO DOS *STAKEHOLDERS* EM PROCESSOS DE DECISÃO DA UNIÃO  
EUROPEIA – O CASO DA ESTRATÉGIA DA UNIÃO EUROPEIA PARA A  
CIBERSEGURANÇA**

**Pedro Carvalhais de Abreu Matos**

**RESUMO**

PALAVRAS-CHAVE: ciclo político, Directiva, Estratégia Europeia, *Multilevel Governance*, *policy networks*, processos de decisão, União Europeia

A incompreensão sobre como funcionam os processos que conduzem às decisões na União Europeia (UE) e que representam hoje, principalmente, uma panóplia legislativa com impacto significativo no dia-a-dia dos cidadãos, das empresas e dos governos, é reconhecida pela própria Comissão Europeia a par duma existente desconfiança das pessoas na política, e o seu consequente distanciamento entre elas e as instituições. Para esta situação muito contribui o complexo xadrez de instituições da UE (Comissão Europeia, Parlamento Europeu, Conselho Europeu, Conselho da União Europeia, Tribunal de Justiça da União Europeia, Banco Central Europeu, Comité das Regiões, agências da União Europeia, etc.) com fronteiras pouco claras entre si no que respeita às áreas de intervenção, responsabilidades e competências, assim como a forma como são nomeados e/ou eleitos os seus representantes. Todas estas dúvidas por parte dos cidadãos acentuam não só um legítimo desconhecimento pelos mecanismos de decisão, pois variam de instituição para instituição e a informação e regras de funcionamento encontram-se dispersas por vários documentos, bem como enraízam uma desconfiança sobre os verdadeiros interesses nas decisões tomadas e, ainda, sobre os actores que nelas estão envolvidos. Procurámos no nosso estudo, em primeiro lugar, estabelecer a relação entre os processos de decisão na UE e a forma como com ele interagem redes de partes interessadas – *stakeholders*. Em segundo lugar, à luz dum quadro teórico desenvolvido em torno do estudo do ciclo político das decisões no quadro comunitário, tentámos fazer a correlação deste com um processo de decisão específico. Foi nossa intenção perceber se o decurso e o envolvimento dos *stakeholders* no processo de decisão estudado se coaduna com a bibliografia que aponta os processos de decisão da UE como sendo abertos e inclusivos.



# **THE PARTICIPATION OF STAKEHOLDERS IN THE EUROPEAN UNION DECISION- MAKING PROCESS - THE CASE OF THE CYBERSECURITY STRATEGY OF THE EUROPEAN UNION**

**Pedro Carvalhais de Abreu Matos**

## **ABSTRACT**

**KEYWORDS:** policy cycle, Directive, European Strategy, Multilevel Governance, policy networks, decision-making, European Union

The lack of understanding of how the processes that lead to decisions in the European Union (EU) and represent nowadays mainly a legislative range with significant impact on the day-to-day of citizens, businesses and governments, is recognized by the European Commission together of a mistrust of people in politics, and its consequent gap between them and the institutions. To this situation contributes a very complex framework of the EU institutions (European Commission, European Parliament, European Council, the EU Council, Court of Justice of the European Union, European Central Bank, Committee of the Regions, Agencies of the European Union, etc.) with unclear boundaries between them in respect of areas of intervention, responsibilities and powers, as well as the way their representatives are appointed and/or elected. All these questions by the citizens accentuate not only a legitimate ignorance by the decision-making mechanisms, as they vary from institution to institution and the information and procedures are spread over various documents, but deepen the mistrust of the real interests in decisions taken and about the stakeholders who are involved. We have tried in our study, first, to establish the relationship between the decision-making processes in the EU and how it interacts with networks of stakeholders. Secondly, in the light of a theoretical framework developed around the study of the decision-making policy cycle within the Community framework, we tried to correlate this with a specific decision process. Our interest was to see if the course and the involvement of stakeholders in the studied decision-making process is consistent with the literature that points the EU decision-making process as open and inclusive.



## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO I: As decisões assentes numa complexa trama.....	9
I.1    As decisões na União Europeia .....	10
I.1.1    Negociações em rede .....	11
I.1.2 <i>Policy Networks</i> .....	13
I.1.3    Processos de decisão .....	20
I.1.3.1    Método Comunitário .....	20
I.1.3.2    Método Intergovernamental.....	30
I.1.3.3    Método Aberto de Coordenação .....	31
I.2    Tipos de decisão na União Europeia .....	33
I.3    O ciclo político .....	36
I.3.1    Definição da agenda .....	38
I.3.2    Definição das políticas .....	41
I.3.3    Tomada de decisão.....	42
I.3.4    Implementação.....	43
I.3.5    Avaliação .....	46
CAPÍTULO II: Uma Estratégia para a União Europeia .....	49
II.1    A iniciativa e a definição política.....	50
II.2    Um ciclo político influenciado ou influenciável? .....	64
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
BIBLIOGRAFIA.....	84
OUTRAS REFERÊNCIAS.....	93
LISTA DE FIGURAS OU ILUSTRAÇÕES .....	94
LISTA DE TABELAS .....	94



## INTRODUÇÃO

É com bastante frequência que nos deparamos com notícias ou sentimentos políticos e populares pouco favoráveis em relação à União Europeia, em especial no que toca aos seus processos de decisão. Sem recorrer a um exercício histórico exaustivo, na imprensa escrita é possível encontrarmos títulos como *“Rumo a um cesarismo europeu”*<sup>1</sup>, *“Lobbying intensifica-se à medida que MEPs debatem regras sobre dados”*<sup>2</sup>, *“Os desiludidos do ideal Europeu”*<sup>3</sup>, *“Uma directiva demasiado importante para ser debatida publicamente”*<sup>4</sup>, *“Insatisfação dos portugueses pode ditar abstenção histórica”*<sup>5</sup>, *“Silêncio, estamos a negociar por vocês”*<sup>6</sup> ou *“Em Bruxelas, a opacidade da consulta pública”*<sup>7</sup>. Os textos na base destes títulos são uma amostra dum aparente sentimento de desconfiança que cidadãos europeus e até entidades de âmbito nacional têm em relação à União Europeia, nomeadamente em relação à complexa e pouco perceptível forma na tomada de decisão por parte das instituições europeias.

Assente nesta ideia, construída a partir de uma vasta bibliografia focada neste *“objecto político não identificado”*, uma classificação atribuída por Jacques Delors<sup>8</sup>, antigo Presidente da Comissão Europeia, e que tende a adquirir um sentido muito próprio e revelador do que é hoje a União Europeia, entendemos partir para um estudo que pudesse contribuir com respostas a algumas das questões na génese deste défice de confiança. Movidos pela curiosidade sobre como se processa a tomada de decisão na União Europeia, e desconhecendo até que ponto estes processos de

---

<sup>1</sup> DURAND, Cédric e Razmig Keucheyan, 2012. *Rumo a um cesarismo europeu*. Le Monde Diplomatique – Edição Portuguesa, Novembro, pp.14-15.

<sup>2</sup> VOGEL, Toby, 2013. *Lobbying intensifies as MEPs debate data rules*. EuropeanVoice, 21-27 Fevereiro, Volume 19, Number 7, p.2.

<sup>3</sup> KUIN, Simon, 2014. *Os desiludidos do ideal europeu*. Expresso, 18 de Abril, p.35.

<sup>4</sup> SOUCHON, Pierre, 2014. *Uma directiva demasiado importante para ser debatida publicamente*. Le Monde Diplomatique – Edição Portuguesa, Abril, pp.32-33.

<sup>5</sup> MARQUES, Marina, 2014. *Insatisfação dos portugueses pode ditar abstenção histórica*. Diário de Notícias, 10 de Maio, pp.10-11.

<sup>6</sup> PIGEON, Martin, 2014. *Silêncio, estamos a negociar por vocês*. Le Monde Diplomatique – Edição Portuguesa, Junho, pp.16-17.

<sup>7</sup> NOLETI, Leo, 2014. *Em Bruxelas, a opacidade da consulta pública*. Le Monde Diplomatique – Edição Portuguesa, Julho, pp.26-27.

<sup>8</sup> McCORMICK, John, 2011. *Understanding the European Union – A Concise Introduction*, 5th edition. Hampshire: Palgrave, p.23.

decisão assentes num modelo de *Multilevel Governance* contribuem, ou não, para o adensar destas dúvidas sobre os mecanismos que lhes dão forma, durante a fase de pesquisa fomos invadidos por inúmeras dúvidas e questões que, no nosso entender, ainda não encontram uma resposta plena e formal. Certos de que não nos seria possível procurar respostas a todas as perguntas que nos surgiram durante esse exercício de consulta, sentimos uma clara necessidade de estreitar o nosso objecto de estudo para, dessa forma, ser possível focarmo-nos num conjunto bastante mais reduzido de perguntas passíveis de se concretizar num ponto de partida para o trabalho que agora nos propormos realizar.

Orientando a nossa pesquisa através da consulta de trabalhos que mostram que com base na diversidade existente de instituições na União Europeia, seja por uma questão de necessidade técnica ou de interesse político, a responsabilidade da decisão assenta na capacidade de intervenção de inúmeros actores – os *stakeholders* – formando numa complexa rede (ou redes) com interligações. E foi neste pressuposto que nos vimos confrontados com duas perguntas iniciais: i) “*mas quem são esses actores envolvidos nestas redes?*”; e ii) “*qual é o verdadeiro impacto destes actores nas decisões que resultam da União Europeia?*”. Cientes de que uma tentativa para encontrar resposta à primeira pergunta implicaria um trabalho idílico, dado que anualmente decorrem algumas largas dezenas de processos de decisão. O aprofundamento de uma investigação sobre quem são os *stakeholders* envolvidos nestas redes criadas para efeitos do modelo *Multilevel Governance*, em virtude dos inúmeros processos no interior da União Europeia, ainda que pertinente, tornar-se-ia um exercício demasiado extenso e com alguma complexidade, pois estas redes formam-se em função do tema sobre o qual se pretende a decisão. Além do mais, no que respeita, por exemplo, aos participantes nas consultas públicas promovidas pela Comissão Europeia, instituição a quem cabe a iniciativa de propor legislação comunitária, dado o anonimato que muitas entidades que nelas participam optam por manter e uma aparente deficiente informação<sup>9</sup> que sobre elas é disponibilizada,

---

<sup>9</sup> Consideramos como deficiente a informação prestada pela Comissão Europeia sobre os participantes nas consultas públicas porque num exercício, a que nos submetemos, de consulta de diversos *dossiers* para os quais foi utilizado este instrumento, foi-nos possível constatar, através do sítio da Internet onde esta informação é disponibilizada, que não existe uma uniformidade no tratamento dos dados. Ou seja, em alguns deles não existe qualquer informação sobre os resultados da consulta – e neste caso ocorrem



poderiam suscitar dúvidas e enviesamento de análise, dada a possibilidade de existirem situações de *policy-by-proxy*, *gongo* ou *astroturf* – conceitos que abordaremos mais adiante.

Assim, pareceu-nos que só seria exequível neste exercício encontrar resposta à pergunta sobre *“qual o impacto destes intervenientes nas decisões que resultam da União Europeia?”* desde que nos fosse possível reduzir o âmbito da investigação num *dossier* específico. Uma vez que, simultaneamente, revelamos um pessoal interesse pela área das Tecnologias de Informação e Comunicação e nas suas componentes muito concretas como são a segurança e a privacidade, tendo a Comissão Europeia e o Serviço Europeu para a Acção Externa adoptado, em Fevereiro de 2013, a Estratégia da União Europeia para a cibersegurança, pareceu-nos ser este um processo europeu sobre o qual poderíamos fazer incidir a nossa investigação.

Portanto, e com estes dados já definidos a montante, estabelecemos a seguinte pergunta de partida para este trabalho:

*“qual o nível de envolvimento das entidades externas às instituições Europeias – stakeholders – durante o ciclo político da Estratégia da União Europeia para a cibersegurança, e do instrumento legislativo que a integra, adoptada pela Comissão Europeia e o Serviço Europeu para a Acção Externa?”*

Sabemos à partida que esta pergunta não ficará isolada no nosso trabalho. A colocação desta pergunta implica desde logo uma outra que lhe antecede: *no processo de decisão e definição desta Estratégia, a Comissão Europeia contou com a colaboração ou contributos de outros stakeholders?* Uma pergunta que, em se verificando ter correspondência a uma resposta positiva, implica necessariamente que

---

situações em que a informação não está disponível nesta plataforma mas é possível de ser encontrada em documentos em consequentes actos legislativos. Noutros casos encontram-se *dossiers* onde a informação é apresentada com a discriminação dos *stakeholders* e outros que apenas referem sectores de actividade sendo que, mesmo neste último caso essa indicação, dependendo do tema, surge ou em valores absolutos ou em valores percentuais.

a nossa pergunta de partida seja precedida de uma outra: *terá correspondido essa participação dos stakeholders ao que era esperado?*

Temos, pois, já um conjunto de perguntas que poderão orientar o nosso trabalho para respostas que, susceptíveis de serem complementadas com outros dados e informações possíveis de recolher neste processo, permitirão aferir sobre a hipótese que sustenta a nossa investigação:

*“a definição e adopção da Estratégia e do instrumento legislativo que lhe está associado por parte da Comissão Europeia terá resultado de uma selecção abrangente de contributos resultante do interesse e participação de stakeholders e não tanto como uma resposta controlada a uma agenda política previamente definida pelas instituições europeias”*

Reconhecemos a ambição na verificação desta hipótese dado que ela comporta duas situações que importam aferir. A primeira dessas situações é se o processo iniciado pela Comissão Europeia com a preparação da Estratégia, e eventualmente depois da sua apresentação, seguiu ou não as etapas que a literatura académica, aquela que se foca no estudo do funcionamento das organizações europeias, define como o *ciclo político* da União Europeia. A segunda verificação que esta hipótese implica é a de que o resultado e os mecanismos propostos pela Estratégia serão reflexo – ou, pelo menos, se disso existe uma percepção – dos contributos e das propostas avançadas por *stakeholders* envolvidos nos processos de consulta. No entanto, importa ressaltar que, com a tentativa de verificar esta hipótese, não é nossa intenção verificar se as propostas – implícitas ou explícitas – destes *stakeholders* encontram resposta em partes específicas da Estratégia ou dos instrumentos propostos por esta. Ou seja, ao invés duma análise de documentos com vista a encontrar conteúdo que vá ao encontro ou que se afaste do que foi proposto pelo *stakeholder A* ou pelo *stakeholder B*, procuraremos tentar perceber se o conteúdo destes documentos obedece teoricamente a um processo abrangente na utilização de

mecanismos formais e informais – que incluem consultas públicas, reuniões bilaterais, grupos de trabalho, etc. Partindo de dois importantes pressupostos colocados à partida de qualquer estudo nestes temas – o de que, pelo respeito pelos princípios democráticos, *“a fim de assegurar a coerência e a transparência das acções da União, a Comissão Europeia procede a amplas consultas às partes interessadas”*<sup>10</sup> e também o da existência de uma vasta bibliografia maioritariamente académica, mas não só, que faz eco dessa aparente participação aberta de inúmeras entidades e organizações nos processos de decisão da União Europeia – procuraremos entender e confirmar se o nosso caso de estudo encontra correspondência naquele que se espera que tenha sido o processo adoptado pela Comissão Europeia, isto é, *“uma abordagem inclusiva e respeitados os princípios de participação, abertura, responsabilização, eficácia e coerência.”*<sup>11</sup>

Para este efeito, a metodologia que julgámos ser adequada para atingir os objectivos a que nos propusemos passou pela recolha, consulta, tratamento e interpretação tanto de bibliografia relacionada com o funcionamento da União Europeia e das suas instituições como de documentação oficial directamente relacionada com o objecto de estudo ou sobre os outros *dossiers* da União, sempre que foi possível identificar uma relevância pertinente e passível de permitir correlacionamentos com as matérias em estudo. Neste campo, considerámos pertinente durante a fase de pesquisa, não só despender algum tempo na compreensão de todo o processo de integração da União Europeia pré e pós Segunda Guerra Mundial, como ainda na comparação de trabalhos que aludissem às teorias que pudessem eventualmente sustentar a nossa pesquisa. Na tentativa de, para isso, localizar pontos comuns ou divergentes que nos permitissem encontrar um fio condutor para o trabalho que nos propusemos realizar, de um conjunto alargado de trabalhos que consultámos, foram relevantes os de Buonanno *et al.*<sup>12</sup>, Lelieveldt *et al.*<sup>13</sup>,

---

<sup>10</sup> N.º 3 do Artigo 11.º do Tratado da União Europeia (“Tratado de Lisboa”)

<sup>11</sup> EUROPEAN COMMISSION, 2013. *SWD(2013) 32 final – Commission staff working document – Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council concerning measures to ensure a high level of network and information security across the Union*. Brussels, p.6.

<sup>12</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Policies and Policy Processes of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

McCormick<sup>14</sup>, Peterson *et al.*<sup>15</sup> ou Wiener *et al.*<sup>16</sup>, entre outros, por nos permitirem perceber e estabelecer um enquadramento teórico sobre os mecanismos de tomada de decisão e, necessariamente, sobre as redes de negociação que nascem, se mantêm e se propagam em torno deles. Apesar do emaranhado destas redes possíveis de se estabelecerem em torno do desenho institucional europeu poder acrescentar uma complexidade à compreensão do que é, como se formou e o como funciona a União Europeia, importa destacar que as decisões europeias não resultam de processos *ad-hoc* mas sim de processos que obedecem a ciclos políticos. Neste plano de interação que, obrigatoriamente, resulta de determinados interesses, independentemente de qualquer que seja a sua índole, é também importante salientar que através de trabalhos como os de Carvalho<sup>17</sup>, Crombez<sup>18</sup>, Falkner *et al.*<sup>19</sup>, Guéguen<sup>20</sup>, Jönsson *et al.*<sup>21</sup>, Lampreia *et al.*<sup>22</sup> ou Thomson *et al.*<sup>23</sup>, por exemplo, é possível observar que esse enquadramento adquire novos contornos quando, para além dos *stakeholders* institucionais como são a Comissão Europeia, as agências europeias, o Conselho da União Europeia, o Conselho Europeu ou Parlamento Europeu, são introduzidos outros tipos de *stakeholders*.

Assim, com este quadro teórico traçado e que nos colocou numa posição de partida que parecia definir as condições para que a hipótese do nosso estudo se confirmasse, entendemos ainda que este trabalho poderia ter um melhor

---

<sup>13</sup> LELIEVELDT, Herman e Sebastiaan Princen, 2011. *The Politics of the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>14</sup> MCCORMICK, John, 2011. *Op.cit.*

<sup>15</sup> PETERSON, John and Michael Shackleton, 2006. *The Institutions of the European Union*, 2nd edition. Oxford: Oxford University Press.

<sup>16</sup> WIENER, Antje and Thomas Diez (eds.), 2009. *European Integration Theory*. 2nd ed. New York: Oxford University Press.

<sup>17</sup> CARVALHO, Luís Nandin de, 2000. *Direito ao Lobbying, Teorias, meios e técnicas*. Lisboa: Edições Cosmos.

<sup>18</sup> CROMBEZ, Christophe, 2002. *Information, Lobbying and the Legislative Process in the European Union*. *European Union Politics*, Volume 3.

<sup>19</sup> FALKNER, Gerda, Miriam Hartlapp, Simone Leiber and Oliver Treib, 2004. *Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor?*. *West European Politics*, Volume 27, Number 3, pp. 452-473.

<sup>20</sup> GUÉGUEN, Daniel, 2013. *Comitology – Hijacking European Power?*. 5th edition. Brussels: PACT European Affairs & Europolitique.

<sup>21</sup> JÖNSSON, Christer, et al., 1998. *Negotiations in networks in the European Union*. *International Negotiations*, Nº3 – Vol 3, pp.319-344.

<sup>22</sup> LAMPREIA, J. Martins, e Daniel Guéguen, 2008. *O Lóbi na União Europeia*. Lisboa: Texto Editora.

<sup>23</sup> THOMSON, Robert, 2010. *Opposition through the back door in the transposition of EU directives*. *European Union Politics*, Volume 11, Number 4, pp577-596.

aprofundamento e alcance com testemunhos de entidades e indivíduos que tivessem sido envolvidos no processo de decisão que esteve na base da Estratégia que referimos atrás e nas discussões que lhe sucederam. Depois de procedermos à identificação de um conjunto de *stakeholders* referenciados como tendo participado no processo, além das instituições da União Europeias directamente implicadas na decisão, optámos pelo envio, através de correio electrónico, de entrevistas com perguntas pré-definidas num formato curto. Em alguns casos, estas perguntas tiveram que ser adaptadas à especificidade e papel da instituição/associação em causa. No total, foram propostas 17 entrevistas, sendo que dessas, 8 obtiveram resposta – 6 por escrito e 2 por via telefónica. Consideramos ainda 1 outro contacto indicando simplesmente que por não ter estado envolvida no processo, essa organização não poderia fornecer respostas a qualquer uma das nossas perguntas. As restantes, incluindo as dirigidas a algumas instituições da União Europeia, apesar de terem sido feitas insistências, não tiveram resposta.

Partindo das teorias identificadas através dos diversos trabalhos consultados, a avaliação qualitativa das respostas de *stakeholders* com participação directa, ou não, no processo de decisão em estudo foi determinante para nos conduzir a algumas das considerações resultantes desta pesquisa.

Apenas por questões de ordem académica, nesta fase do nosso trabalho, não introduzimos aqui um subcapítulo intitulado de “Advertências” para expor aquelas que importa agora dar conta. Se sobre todas as respostas dadas às nossas perguntas impera um compromisso de anonimidade – pois só com esse compromisso foi possível obter algumas delas e noutras foi o que permitiu aos entrevistados uma maior abertura para aprofundar algumas das suas percepções e posições – estamos obrigados a referir que para este estudo foram importantes o acompanhamento e o contacto directo que temos com o objecto de estudo noutra qualidade que não académica. Uma situação que nos colocou, em alguns momentos, em posição de cuidado redobrado na avaliação e interpretação da informação, dos documentos e das suas fontes, dada a simultaneidade na abordagem ao tema pelo facto de dispormos do acesso a informação pública e, ao mesmo tempo, a informação reservada e sob sigilo. Acreditamos que conseguimos, em todos os momentos, respeitar as obrigações de

confidencialidade que algumas das matérias nos exigem. Um outro factor que determinou e condicionou de certa forma o percurso da nossa investigação, como mais adiante explicaremos, é o do processo de decisão não estar totalmente encerrado encontrando-se, alguns dos instrumentos que integram a Estratégia, ainda em fase de discussão.

Para melhor exposição daqueles que foram os resultados que fomos obtendo através da metodologia adoptada, optámos pela apresentação deste exercício em três partes. Na primeira, com base em alguma da bibliografia disponível, pretendemos aludir aos tipos de decisões na União Europeia e à forma como são tomadas. A exposição daquelas que são as principais ideias e contradições entre os teóricos, julgamos, poderá ser encarada como um importante contributo não só para a compreensão sobre como decorrem, em teoria, os processos de decisão e como são alcançadas essas decisões, assim como para um mais fácil enquadramento da segunda parte. Nesse capítulo será introduzido o nosso objecto de estudo, a Estratégia da União Europeia para a cibersegurança, e o processo político subjacente que conduziu à sua discussão e adopção. Por fim, na terceira parte, apresentaremos aquelas que foram aquelas que considerámos serem as principais e mais relevantes considerações finais a que fomos conduzidos, tentando confrontar a nossa hipótese assim como a tentativa de aferir se foram encontradas respostas às nossas perguntas e dúvidas. Estamos certos que o resultado final deste trabalho, mais do que pretender catalogar-se como novidade no estudo de um processo de decisão da União Europeia – e note-se que, como já foi referido, tal tentativa sairia imediatamente fragilizada pelo facto do próprio processo se encontrar incompleto –, poderá ser visto como um contributo para o estudo do *como* funciona o processo de integração europeia e também para uma melhor compreensão do funcionamento e interacção das organizações no interior dos processos de decisão. Tendo como enquadramento teórico o quadro do funcionamento institucional da União Europeia, cremos, e é essa a nossa primordial intenção, baseando-nos num dos mais recentes temas da agenda política europeia em discussão, fazer acrescentar informações relevantes que contribuam para um melhor entendimento de como se relacionam as instituições europeias com um vasto leque de interessados no espaço intra e extra Europeu.

## CAPÍTULO I: As decisões assentes numa complexa trama

A prossecução dos objectivos deste trabalho implica, necessariamente, uma compreensão não só dos instrumentos utilizados na União Europeia, como dos próprios processos de decisão. Para tal, deve-se ter presente o processo de integração da União Europeia que, através de diversa bibliografia existente, se pode verificar que não se inicia apenas a partir de 1950, com o conhecido discurso de Robert Schuman<sup>24</sup>, ou de 1951 com a assinatura do Tratado de Paris pela Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo que instituiu a Comunidade Europeia com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), ou a partir de 1958 com a entrada em vigor do Tratado de Roma que veio a estabelecer a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atómica (EURATOM). Este processo de integração teve o seu início imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, dada a percepção dos líderes dos Estados Europeus que o eclodir de novos conflitos e o desperdício de recursos nacionais só poderia ser evitado através do estabelecimento da *“paz, ou pelo menos a não-beligerância geral, [que] seria susceptível de ser mantida através de um jogo de alianças que mantivesse os necessários equilíbrios de poder, através de alianças militares”*<sup>25</sup>.

Acima de tudo, importa apenas salientar que o processo de integração da União Europeia foi extenso e complexo, marcado por vezes por dificuldades de entendimento entre Estados-Membros, especialmente quando o tema em discussão ou negociação está intimamente ligado à soberania dos Estados. Esta é uma discussão recorrente e parece que continuará a ser um dos temas mais fracturantes, se não o mais fracturante, no seio desta *União unida na diversidade*. A efectivação deste processo, que conduziu também à necessidade de redefinições na organização e competências das instituições no quadro da União, passou em muito pela alteração dos documentos orientadores das Comunidades, nomeadamente os seus Tratados.

---

<sup>24</sup> SCHUMAN, Robert., 1950. *Declaração Schuman de 9 de Maio de 1950*. Disponível em: [http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl\\_pt.htm](http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_pt.htm) [Consultado em 25 de Novembro 2011].

<sup>25</sup> CAMPOS, João Mota de, 2008. *Organizações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, p. 209.

## I.1 As decisões na União Europeia

Ao longo do processo de integração europeia, a academia foi produzindo estudos evolutivos com incidência sobre este fenómeno. Os estudos académicos sobre as diversas correntes teóricas como o Federalismo, o Funcionalismo, o Neofuncionalismo, o Intergovernamentalismo ou o Intergovernamentalismo Liberal, e que pretenderam encontrar respostas para a forma como ocorre a integração europeia, foram sendo substituídos nas últimas décadas por outros que se focam na forma de funcionamento da União Europeia<sup>26</sup> ou mesmo sobre quais as consequências que resultam do longo processo de integração, uma vez que *“as teorias de integração pouco dizem sobre os processos de decisão política”*<sup>27</sup>.

A nova orientação dada ao estudo da reorganização da União Europeia parte do princípio que o poder de decisão extravasa a esfera estatal e passa a ser partilhado com diversos actores. Passou-se, assim, da visão de organização europeia na forma de um superestado – que progressivamente assume funções desempenhadas pelos Estados-Membros, ou de Organização Intergovernamental, limitadas pelo princípio da procura de interesses pelos Estados – para se reconhecer a existência de um sistema político governado na base da coordenação entre múltiplos actores, num conjunto complexo de dependências e autónomo duma autoridade central. Instalou-se, portanto, a ideia da existência de novas e diferentes formas de governação onde o poder é partilhado de forma horizontal, e onde a *“antiga e hierárquica forma de fazer política entre os Estados-Membros foi substituída por uma nova e integrada forma de governação onde os diferentes níveis de governo [...] se tornou mutuamente dependente para a realização dos seus objectivos políticos”*<sup>28</sup>.

Uma alteração no modelo do exercício do poder público, pois a *“Governança [Europeia] não é apenas, por conseguinte, uma abordagem conceptual para uso analítico do meio académico; é também uma prática política e social efectiva, que ganha terreno institucional no seio da União e no espaço interno dos Estados-*

---

<sup>26</sup> LELIEVELDT, Herman e Sebastiaan Princen, 2011. *Op. cit.*, pp.40-41.

<sup>27</sup> WIENER, Antje and Thomas Diez (eds.), 2009. *Op. cit.*, p.111.

<sup>28</sup> LELIEVELDT, Herman e Sebastiaan Princen, 2011. *Op. cit.*, p.49.



*Membros*”<sup>29</sup>, que dispersa num complexo aglomerado de organizações os centros de decisão, em vários níveis – supranacional, nacional e regional – e estabelece um novo paradigma: a *Multilevel Governance* na União Europeia<sup>30</sup>. A definição deste novo enquadramento europeu como um sistema de *Multilevel Governance*, que Lelieveldt *et al.* define como parte integrante das Teorias da Políticas da União Europeia<sup>31</sup>, onde os actores envolvidos representam diferentes níveis de governação interdependente, assume também que a cooperação destes actores na construção e elaboração de políticas só é possível por ter por base um sistema de negociações decorrentes, em grande parte, caracterizado pela definição e estabelecimento de redes.

### **I.1.1 Negociações em rede**

Com alguma frequência caracterizam-se estes processos de negociação – centrais na governação da União Europeia – como tendencialmente informais e contínuos, na medida em que a conclusão de um determinado processo negocial pode resultar, imediatamente, num novo processo de negociações. Estes processos são caracterizados por uma grande rotatividade dos indivíduos que neles estão envolvidos e, em função dessa colaboração, se pode produzir uma maior eficiência nos ganhos que deles se obtêm<sup>32</sup>.

Como mostram Jönsson, *et al.* ao longo do seu trabalho, as tentativas de prever os resultados destas negociações – processos que podem ser influenciados pelas regras de decisão subjacentes aos mecanismos que as processam – são feitas a partir da avaliação das eventuais consequências resultantes duma situação de divergência ou

---

<sup>29</sup> SILVA, António Martins da, 2013. *Sistema Político da União Europeia – Arquitetura, Funcionamento e Teorização*. Coimbra: Edições Almedina, p.378.

<sup>30</sup> Pode ainda tomar-se em consideração a definição de *Governance* de Jean-Louis Quermonde de “*novos modos de regulação que apelam à concentração do exercício de poderes soberanos pelo poder público*” (citado em GOULARD, Sylvie e Mario Monti, 2013. *A Democracia na Europa, uma perspectiva de futuro*. Barcarena: Editorial Presença, p.103) ou a de John Peterson que “*envolve interdependências mútuas entre actores públicos e não públicos, bem como entre diferentes tipos de actores públicos, não menos importantes em sistemas políticos federais ou quasi-federais como a UE*” (em WIENER, Antje and Thomas Diez (eds.), 2009. *European Integration Theory*. 2nd ed. New York: Oxford University Press, p.107)

<sup>31</sup> LELIEVELDT, Herman e Sebastiaan Princen, 2011. *Op. cit.*, p.32.

<sup>32</sup> JÖNSSON, Christer, et al., 1998. *Op. cit.*, pp.322-324.

de não-acordo. Assim, espera-se que pelo facto de existir um maior número de intervenientes – relações multilaterais – a extensão das soluções de cooperação seja também maior que noutro tipo de negociações – relações bilaterais. É também expectável que o poder relativo dos Estados continue a ser determinante nos resultados mas numa escala inferior à de outros processos negociais, e que cada negociação seja condicionada por decisões saídas de negociações anteriores.

Se considerarmos que, no sistema de governação da União Europeia, os resultados destas negociações podem variar, e estando estes processos assentes num sistema facilitado por redes estabelecidas entre os seus actores sustentando os processos negociais, deparamo-nos então com uma pergunta para a qual importaria encontrar respostas: em que medida estas redes têm influência nos resultados?

Assumindo que se poderá verificar muito difícil convergir numa resposta sem uma profunda análise destes fenómenos multidimensionais, que são estas redes no espaço da União Europeia, foi claro que se constituíram como um objecto de estudo, ganhando uma nova dimensão e impulso com os desenvolvimentos políticos nos anos 1990, nomeadamente com a intensificação dos fenómenos da globalização e da liberalização económica. No estudo destas redes, no inglês *networks*<sup>33</sup>, a expressão é frequentemente utilizada para descrever a ligação que se estabelece em grupos com interesses específicos comuns ou em alguma fase convergentes, sejam eles sociais, económicos, políticos ou de outra qualquer índole. Independentemente das várias definições possíveis para estas *networks*, na diversa e dispersa bibliografia existente<sup>34</sup>, a prioridade que é dada aos aspectos relacionais em detrimento dos atributos é uma característica comum entre elas. Ou seja, as diferentes definições atribuídas às *networks* convergem no destaque dado aos contactos e ligações que estas estabelecem em detrimento das atitudes ou dos comportamentos dos seus actores. No âmbito da União Europeia, uma vez que os resultados visam ser maioritariamente

---

<sup>33</sup> Expressão que passaremos a utilizar para este trabalho.

<sup>34</sup> Cf. JÖNSSON, Christer, et al., 1998. *Negotiations in networks in the European Union*. International Negotiations, Nº3 – Vol 3, pp.319-344; WIENER, Antje and Thomas Diez (eds.), 2009. *European Integration Theory*. 2nd ed. New York: Oxford University Press, pp.105-124; NEVES, Arminda, 2010. *Governança Pública em Rede – uma aplicação a Portugal*. Lisboa: Edições Sílabo, pp.201-207.

políticos, as *networks* que se estabelecem são designadas por *policy networks*<sup>35</sup> que a academia define como sendo ligações de grupos de actores com interesses especiais num determinado sector político e com capacidade de determinar o sucesso ou insucesso de políticas<sup>36</sup> ou muito sucintamente, uma rede de políticas públicas. Constituem-se, assim, por grupos mais ou menos estáveis de actores públicos e privados ligados pela comunicação e troca de informações.

Dada a dimensão política da União Europeia e aquele que foi o seu processo de integração, pela enorme variedade de temas que esta abrange, estas *policy networks* constituem-se de forma sectorial, isto é, a sua formação corresponde às suas necessidades e áreas de interesse.

### **I.1.2 *Policy Networks***

O conceito destas *policy networks* torna-se difícil de definir se considerarmos o facto de as suas características não serem constantes. Variam em função da sua informalidade ao longo do tempo e dos temas que abordam na medida em que se estabelecem e são coordenadas de uma forma informal, assente nas relações pessoais dos actores que as compõem. Envolvem todo o tipo de organizações, governamentais e não-governamentais, disponibilizando uma diversidade de pontos de acesso ao processo de decisão política na União Europeia – esta possibilidade de múltiplos acessos não se limita às fronteiras organizacionais e varia em grau. Dispõem de um nível de hierarquização variável, pois verifica-se, em certos casos, a existência de organizações com capacidade de assumirem posições de controlo na forma como os vários actores comunicam e estabelecem as suas ligações. Produzem também níveis de consenso elevados e associados a interesses coincidentes e a sua densidade e nível de especialização é variável.

---

<sup>35</sup> Não obstante a possibilidade de tradução para *redes políticas* optámos, neste caso, pela manutenção da expressão original de acordo com a terminologia usada nos estudos académicos de Ciência Política e Políticas Comparadas.

<sup>36</sup> WIENER, Antje and Thomas Diez (eds.), 2009. *Op. cit.*, p.105.

No interior das *policy networks*, e no que diz respeito à sua densidade, consenso e nível de especialização, é possível identificar três nós distintos: 1) as *policy communities*, caracterizadas por uma maior limitação do número de participantes e, por isso, com maior frequência nos contactos entre si, conduzindo a uma maior consistência dos resultados obtidos; 2) as *issue networks*, mais inclusivas que as anteriores, mas com um fluxo participação mais variável, isto é, com uma maior dinâmica nas entradas e saídas dos actores, logo menos isoladas e mais permeáveis; e ainda 3) as comunidades epistémicas que se caracterizam por serem constituídas por peritos ou especialistas dos temas que focam.

Parece existir um reconhecimento da não existência de uma separação entre as características das *policy networks* sendo possível, por isso, encontrar-se interligações entre elas, pelo que a combinação entre si perspectiva a sua análise mais de um ponto de vista empírico do que propriamente do ponto de vista de definição dum conceito estrito. Importa referir que, também neste ponto, há autores que identificam a formação de outros tipos de *networks*<sup>37</sup>. Como exemplo, Lelieveldt *et al.*, para além destes três nós, identificam a existência de outros como “*iron triangles*”, “*advocacy coalitions*” e ainda “*transnational advocacy*”<sup>38</sup>.

As *policy networks* estão presentes em praticamente todas as estruturas da União Europeia. É possível encontrá-las na Comissão Europeia, através das suas várias Direcções-Gerais e serviços<sup>39</sup>, no Parlamento Europeu e nas comissões especializadas<sup>40</sup>, e também nas diversas formações<sup>41</sup> do Conselho da União Europeia. Estas *networks* adensam-se com um vasto número de agências e organismos descentralizados, criados pela Comissão Europeia, com “*funções técnicas, científicas ou administrativas, assistindo as instituições da UE na elaboração e aplicação das políticas*”<sup>42</sup> e para apoiar a “*cooperação entre a UE e os governos nacionais, reunindo competências técnicas especializadas das instituições europeias e das autoridades*

---

<sup>37</sup> Entendemos aqui focar uma maior atenção às *policy communities*, *issue networks* e comunidades epistémicas dado que estas aparentam ter uma maior aceitação entre diversos autores.

<sup>38</sup> LELIEVELDT, Herman e Sebastiaan Princen, 2011. *Op. cit.*, p.243.

<sup>39</sup> Cf. [http://ec.europa.eu/about/ds\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/about/ds_pt.htm)

<sup>40</sup> Cf. <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/00aab6aedef/Comiss%C3%B5es.html>

<sup>41</sup> Cf. <http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=pt>

<sup>42</sup> In [http://europa.eu/about-eu/agencies/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/index_pt.htm) consultado em 16 de Abril 2014.

*nacionais*”<sup>43</sup>. Alimentadas e incentivadas pela própria estrutura da União Europeia, é neste labirinto das *policy networks* que decorrem os processos – partilhados – de decisão política, altamente diversificada nos temas sobre os quais incide.

Como qualquer outra área de estudo, também esta é objecto de críticas, nomeadamente pelo facto de não se constituir como um modelo ou teoria. Esta, ainda assim, é uma crítica aceite por alguns autores porque se assume tratar-se duma análise com uma área de estudo relativamente recente, cujo objecto de estudo ainda se encontra em fase de desenvolvimento, e que mesmo não respondendo a muitas das questões importantes para a compreensão da governação europeia, se é que se poderá assumir a existência de *uma* governação a esse nível, ela fornece linhas de orientação nas quais os investigadores terão maiores probabilidades de encontrar respostas<sup>44</sup>.

Uma vez que, como já referimos, as *policy networks* tendem a caracterizar-se por um certo grau de informalidade e um número diverso de participantes, os críticos destes estudos apontam como negativo o facto de ser dada uma maior importância ao papel das relações pessoais em detrimento dos contactos institucionais e, também, com isso, acusando a inexistência de uma teoria do poder onde o verdadeiro papel dos Estados é visto como secundário e pouco determinante nos resultados obtidos pelos processos de decisão e formulação política – uma situação que acaba por levar a uma outra questão que diz respeito à verificação empírica de algumas destas *policy networks*. Apesar duma complexidade evidente e com um aparente sucesso, estas *policy networks*, dada a sua natureza, podem entender-se como uma explicação facilmente aceite para justificar uma certa fluidez e agilidade aparente em alguns dos processos de formulação e decisão política na União Europeia. Mas também levanta uma problemática, crê-se, ainda pouco desenvolvida no estudo sobre as *policy networks* ou sobre a *Multilevel Governance*: a legitimidade e os reais interesses de alguns dos actores com a capacidade de influenciar os resultados da decisão política presentes nesta rede de negociações. Uma problemática na qual a própria Comissão Europeia reconhece explicitamente a existência de “*cada vez menos confiança nas*

---

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> WIENER, Antje and Thomas Diez (eds.), 2009. *Op. cit.*, p.115.

*instituições e na política*”<sup>45</sup>, nacional e europeia, e onde, por isso, se advoga a necessidade da *“abertura do processo de elaboração das políticas da União Europeia para que mais pessoas e mais organizações estejam envolvidas na sua concepção e realização”*<sup>46</sup> promovendo *“uma maior abertura e responsabilização de todos os envolvidos”*<sup>47</sup>.

Como refere Leo Nolet<sup>48</sup>, na prática as organizações associativas (*lobbies*<sup>49</sup> económicos e Organizações Não Governamentais (ONG)) já se movimentam nos corredores de Bruxelas desde a década de 1970, seja por via de reuniões, emissões de pareceres ou convites aos decisores para participações em iniciativas que elas organizam. Este jornalista chama ainda a atenção para o facto de esta abertura do processo de elaboração de políticas à sociedade civil, nomeadamente através de um dos mecanismos mais recorrentemente utilizados pela Comissão Europeia, a consulta pública, poder ter consequências de enviesamento resultante de falsas ONGs que assumem a defesa de posições governamentais – as *“Gongo”*, ONGs subsidiadas por governos – e de associações civis defensoras de posições assumidas pelos interesses económicos – as *“astroturf”*, associações denominadas civis mas cujos elementos que as integram são oriundos do sector empresarial. Podem ocorrer, assim, situações em que *“se a operação funcionar, eles conseguem intervir duas vezes no debate: como industria interessada e como cidadãos empenhados”*<sup>50</sup>.

Assim, a dificuldade que se apresenta em formular uma verdadeira teoria, ou de conceptualizar estas *policy networks*, aliada à complexidade da definição de um perfil destes actores e com os níveis de permeabilidade e isolamento que as caracteriza ou mesmo o facto de, muitas vezes, serem impulsionadas a partir de entidades privadas, são factores que criam condições de desconfiança. Esta desconfiança potencia a possibilidade de se colocarem algumas reticências relativas à legitimidade daqueles que estão, muitas vezes, na base de medidas ou actos

---

<sup>45</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2001. *Op. cit.*

<sup>46</sup> Idem.

<sup>47</sup> Idem.

<sup>48</sup> NOLETI, Leo, 2014. *Op. cit.*, pp.26-27.

<sup>49</sup> Sobre o tema de lóbis (teoria, técnicas e organização) cf. LAMPREIA, J. Martins e Daniel Guéguen, 2008. *O Lóbi na União Europeia*. Lisboa: Texto Editora; CARVALHO, Luís Nandin de, 2000. *Direito ao Lobbying, Teorias, meios e técnicas*. Lisboa: Edições Cosmos.

<sup>50</sup> NOLETI, Leo, 2014. *Op. cit.*, p.27.

legislativos com impacto em toda uma Comunidade ou que interesses específicos e que contrapartidas obterão ao tomarem uma determinada direcção no processo.

Enzensberger refere mesmo que *“se analisarmos de mais perto, apercebemo-nos de que algumas destas directivas supérfluas, que desacreditam a acção do aparelho bruxelense, são devidas à pressão dissimulada e secreta de interesses nacionais particulares”*<sup>51</sup> dando mesmo como exemplo o *“regulamento sobre as lâmpadas eléctricas [que] não foi criado por razões ambientais, mas sim de acordo com a vontade das indústrias do sector”*<sup>52</sup>. O que parece, à primeira vista, sustentar a ideia de Mair naquele que veio a ser o seu derradeiro trabalho: *“O sistema político da União Europeia dificilmente é antidemocrático: ele é aberto e acessível à representação de interesses, convida à participação e ao envolvimento de grupos de lobby e coligações de defesa de interesses e outros, e o seu parlamento é eficazmente – se não mesmo intencionalmente – bastante representativo [...]. Mas mesmo se o sistema não seja antidemocrático, pelo menos no sentido convencional do termo no pós-guerra: existe uma falta de responsabilização democrática, existe pouco espaço para contributos orientados pela legitimidade e raramente os decisores podem ser mandatados pelos eleitores.”*<sup>53</sup>

Sem que existam estudos mais aprofundados, este modelo permitirá que se levanten críticas e dúvidas quanto à transparência dos processos públicos dada possibilidade de se instalarem situações, por exemplo, de *policy-by-proxy*<sup>54</sup>, isto é, situações em que actores com interesses específicos operem nos bastidores influenciando os actores que participam directamente nas *policy networks*. E não parecem ser suficientes as iniciativas que visam passar uma imagem de transparência como, a título apenas de exemplo, a da publicitação das entidades acreditadas pela Comissão Europeia para dar *“aos cidadãos um acesso único e directo a informações sobre quem está envolvido em actividades cujo objectivo é influenciar o processo de*

---

<sup>51</sup> ENZENSBERGER, Han Magnus, 2012. *O Afável Monstro de Bruxelas ou A Europa sob Tutela*. Lisboa: Relógio D'Água, p.26.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> MAIR, Peter, 2013. *Ruling the void: the hollowing of Western democracy*. London:Verso, pp. 137-138.

<sup>54</sup> JÖNSSON, Christer, et al., 1998. *Op.cit.*, p.340.

*tomada de decisões da UE, quais os interesses que estão a ser promovidos e quais os recursos que são investidos nessas actividade*”<sup>55</sup>.

Admitindo que não possa ser “*possível uma boa implementação de políticas públicas, sem forte sentido de implicação dos que estão envolvidos na mesma*”<sup>56</sup>, a instalação destas *policy networks* em áreas de decisão implicam uma transferência de competências das instituições europeias para os diversos grupos de interesse, empresas, regiões ou instituições que as compõem. Uma atitude que se poderá compreender como o cumprimento do princípio de subsidiariedade e o entendimento de que a decisão será tanto melhor e produzirá melhores resultados se for discutida ou analisada ao nível local ou sectorial e não a um nível superior e distante do objecto em discussão. Este pensamento implica, necessariamente, que o essencial da decisão possa ser definido fora das instituições governamentais, isto é, que o conteúdo principal da tomada de decisão possa estar nas mãos de entidades privadas, civis ou académicas com interesses próprios e muito específicos. Uma outra bastante plausível possibilidade para esta transferência de competências das instituições para as *policy networks*, e a dependência crescente da União Europeia nestas estruturas, pode ser, em alguns casos, uma escassez de recursos da União Europeia seja pela experiência que não dispõe na abordagem de novas temáticas – potenciando, assim, o estabelecimento de novas *policy networks*, algumas mesmo externas ao espaço europeu – ou pela especificidade e tecnicidade dos próprios temas tendo, por isso, que recorrer a grupos de peritos. Dependendo do grau técnico do tema em discussão e dos resultados a que chegam estas comunidades epistémicas, podem gerar-se situações de incompreensão das decisões finais por aqueles que lhes são externos, isto é, tanto por parte daqueles que sobre elas têm que decidir politicamente ou legislar, como por aqueles que por elas são afectados.

Em suma, podemos verificar que se tornou claro o estabelecimento de um modelo de governação em que grupos de interesse passaram a ser parceiros nos processos de decisão rompendo, aparentemente, com o *status quo* anterior de

---

<sup>55</sup> In <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/about-register/whyTransparencyRegister.do?locale=pt#pt> consultado em 6 de Julho 2014

<sup>56</sup> NEVES, Arminda, 2010. *Governança Pública em Rede – uma aplicação a Portugal*. Lisboa: Edições Sílabo, p.227.



distanciamento entre governantes e governados, através de estruturas informais compostas por elementos com características e interesses muito diferenciados. Este modelo, ao longo dos anos, foi emergindo e confluindo por entre as estruturas formais e complexas da União Europeia. Ao passo que, anteriormente, os órgãos responsáveis pela decisão – os governantes – faziam incidir as suas políticas sobre os governados, nos dias de hoje, com o modelo existente e com perspectivas de evolução, é permitido a grupos específicos de governados terem uma palavra a dizer nos processos de elaboração de políticas que posteriormente serão implementadas pelas instituições europeias e às quais ficarão sujeitos. A União Europeia passou a utilizar o “*diálogo social, parcerias público-privadas, a mobilização de organizações não-governamentais e movimentos sociais na tentativa de maior integração e de moldar a decisão política*”<sup>57</sup>.

O facto de ter sido amplamente aceite no espectro das ciências sociais com o aval dos decisores políticos e pela tentativa de incorporar a sociedade civil, sendo flexível quanto aos níveis e actores onde as decisões ocorrem, poder-se-á assumir a existência de uma bem-sucedida teoria de *Multilevel Governance*. Acresce ainda a sua compatibilidade daquelas que são noções de senso comum sobre o que é a União Europeia. Uma *Multilevel Governance* da União Europeia, dada a sua difícil conceptualização, deve ser vista e compreendida no seu conjunto a partir das características das negociações que envolvem os processos de elaboração de políticas e das *policy networks* que contribuem de forma determinante para os resultados que deles saem. No entanto, este quadro sistémico europeu, notoriamente fluido e complexo – duas condições essenciais para a continuidade da proliferação de *policy networks* – torna-se predisposto à potencialização de situações onde os princípios de transparência, cujo processo de integração europeia tentou enraizar na concepção da União Europeia, possam ser colocados em causa com a existência de relações onde se torna difícil, grande parte das vezes, compreender quem controla e quem é controlado nos processos de decisão, bem como quais são os verdadeiros objectivos das decisões tomadas. Ainda assim, poder-se-á ser levado a acreditar que um modelo de governação da União Europeia e das suas instituições assente nos cânones

---

<sup>57</sup> DELANTY, Gerard e Chris Rumford, 2005. *Rethinking Europe – Social theory and the implications of Europeanization*. Oxon: Routledge, p.146.

burocráticos e nas formas políticas tradicionais muito dificilmente atingiria o mesmo grau de sucesso, ainda que relativo, na agilização de políticas europeias e no próprio processo de Europeização.

### **I.1.3 Processos de decisão**

Mas estes processos e *networks* devem ser encarados, apenas e só, como uma forma de influenciar a decisão uma vez que esta, formalmente, é tomada em diferentes palcos, pois o *“processo legislativo da União Europeia oferece muitas oportunidades para a transmissão e troca de informação”*<sup>58</sup> entre os diversos intervenientes. É comum aceitar-se como complexos os processos de decisão na União Europeia. Buonanno *et al.* atribuem essa complexidade à natureza dos próprios processos de decisão, cujas regras se encontram dispersas por diversos documentos à parte dos Tratados que concentram aquelas consideradas como as mais importantes para a União Europeia<sup>59</sup>. E nem todas são de compreensão fácil, mesmo para os seus actores. Uma dificuldade também destacada por Enzensberger: *“mesmo o Tratado de Lisboa, esse sucedâneo constitucional que serve de base jurídica à União, caracteriza-se pelo facto de a sua leitura apresentar dificuldades intransponíveis mesmo para o cidadão mais qualificado”*<sup>60</sup>.

#### **I.1.3.1 Método Comunitário**

O Método Comunitário é considerado pela Comissão Europeia como aquele capaz de garantir *“o tratamento equitativo dos Estados-Membros, desde o mais pequeno ao maior”*<sup>61</sup>, e é o processo que tendo tido o seu início com o Tratado de Roma, em 1 de Janeiro de 1958, representa um papel central nos processos de decisão

---

<sup>58</sup> CROMBEZ, Christophe, 2002. *Op. cit.*, p28.

<sup>59</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. cit.*, p.84.

<sup>60</sup> ENZENSBERGER, Han Magnus, 2012. *Op. cit.*, p.15.

<sup>61</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2001a. COM(2001) 428 final – *Governança Europeia – Um Livro Branco*. Bruxelas.

na União Europeia, pois assenta no compromisso entre os Estados tendo por princípio aquelas que são as responsabilidades de cada uma das instituições na governação da União Europeia: a Comissão Europeia, na qualidade de entidade supranacional e guardiã dos Tratados, assume a responsabilidade da iniciativa legislativa e acções executivas; o Conselho e o Parlamento Europeu adoptam a legislação e actos orçamentais; e o Tribunal de Justiça da União Europeia assegura que o Direito é respeitado. Também conhecido por Método Monnet<sup>62</sup>, pela aproximação que tem à visão de Jean Monnet de uma união de Estados na Europa por via do supranacionalismo em detrimento do intergovernamentalismo, e apesar de algumas alterações no que respeita à distribuição de poderes entre os seus actores ao longo dos anos por via dos Tratados, a sua centralidade nos processos de decisão na União Europeia é reforçada pelo facto de ser este o método responsável pela elaboração de praticamente toda a legislação da União Europeia.

Ao passo que enquanto a partir do Tratado de Maastricht – 1 de Novembro de 1993 – as linhas que definiam as fronteiras das matérias cuja aplicabilidade deste método e do método intergovernamental – que veremos mais adiante – estavam bem definidas, isto é, estavam delimitadas pelos três pilares da União Europeia<sup>63</sup> (o primeiro pilar sujeito às decisões por via do método comunitário e o segundo e terceiro pilares por via do método intergovernamental), com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 1 de Dezembro de 2009, que eliminou esta estrutura institucional de três pilares, tornaram-se menos perceptíveis as matérias sobre as quais incide cada um destes métodos. No entanto, apesar de menos clara com esta revisão dos Tratados da União Europeia, esta divisão temática, no seu essencial, não sofreu alterações significativas, isto é, o método comunitário continua a aplicar-se em todos os assuntos da União Europeia com excepção para os temas da Política Externa e de Segurança Comum, de acordo com o n.º 1 do Artigo 24.º do Tratado da União Europeia<sup>64</sup> – que mantém os processos de decisão por via do método

---

<sup>62</sup> TEASDALE, Anthony e Timothy Bainbridge, 2012. *The Penguin Companion to European Union*. 4th ed. London: Penguin Books, p.133; SILVA, António Martins da, 2013. *Sistema Político da União Europeia – Arquitetura, Funcionamento e Teorização*. Coimbra: Edições Almedina, p.101.

<sup>63</sup> Primeiro pilar (comunitário) – a Comunidade Europeia, a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM) e a antiga Comunidade Europeia do Carvão e do Aço; Segundo pilar – Política Externa e de Segurança Comum; e o Terceiro pilar – cooperação judicial e policial em matéria penal.

<sup>64</sup> Um dos Tratados conhecido como “Tratado de Lisboa”

intergovernamental –, e em algumas das matérias de cooperação policial cujas decisões decorrem de “*processo legislativo especial*”, como previsto no n.º 3 do Artigo 87.º do mesmo Tratado.

É a Comissão Europeia quem detém a exclusividade de iniciativa para apresentação de propostas, legislativas e políticas, no âmbito da União Europeia, ainda que estas obedeçam a algumas limitações em determinados assuntos. Mas tal situação não impede que tanto o Parlamento Europeu como o Conselho possam solicitar à Comissão Europeia que avance com iniciativas em determinados temas. Mais ainda, com vista a contribuir para uma maior participação nos processos de decisão da União Europeia, o Tratado de Lisboa introduziu a possibilidade de também os cidadãos europeus poderem propor à Comissão Europeia matérias para discussão e tomada de decisão, desde que reunido, pelo menos, um milhão de assinaturas entre vários Estados-Membros. Aparte do Tribunal de Justiça da União Europeia que zela pelo cumprimento do Direito Europeu, o método implica, ainda, a participação do Parlamento Europeu – cujo papel é o de emitir propostas de alteração e pareceres a respeito das iniciativas da Comissão Europeia e posições do Conselho, cujas decisões são obtidas com recurso a votações que, para uma grande parte das matérias em apreço, decorrem por via de maiorias qualificadas. O exercício dos poderes do Parlamento Europeu e do Conselho nos processos de decisão, no âmbito deste método, é resultado de três tipos de procedimentos utilizados: o *procedimento de consulta*, o *processo legislativo ordinário* e o *processo de aprovação*.

O *procedimento de consulta*, único procedimento para a produção da legislação europeia até ao Acto Único Europeu<sup>65</sup> – Tratado que, em 1 de Julho de 1987, veio atribuir alguns poderes ao Parlamento Europeu nos processos de decisão –, prevê que em certas áreas legislativas, que foram sendo mais limitadas pelos sucessivos Tratados, o Conselho possa pronunciar-se sobre uma proposta da Comissão Europeia apenas solicitando um parecer ao Parlamento Europeu, representando esta a sua única forma de envolvimento<sup>66</sup> no processo. Trata-se de um mero parecer, não tendo qualquer força vinculativa. No entanto, importa referir que, no decurso deste procedimento,

---

<sup>65</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. cit.*, p.123.

<sup>66</sup> TEASDALE, Anthony e Timothy Bainbridge, 2012. *Op. cit.*, p.149.

mesmo que a decisão do Conselho esteja livre de qualquer imposição que venha a ser sugerida através duma opinião ou proposta de alteração emitida pelo Parlamento Europeu, se a deliberação do primeiro for tomada antes do segundo se pronunciar, independentemente do sentido de cada uma das posições, a decisão tomada pelo Conselho é considerada inválida. Poder-se-á entender que esta é uma situação que, de forma implícita, acaba por atribuir algum poder ao Parlamento Europeu neste procedimento, nomeadamente o facto de dispor de meios para atrasar este tipo de actos legislativos, se assim for do interesse dos deputados europeus.

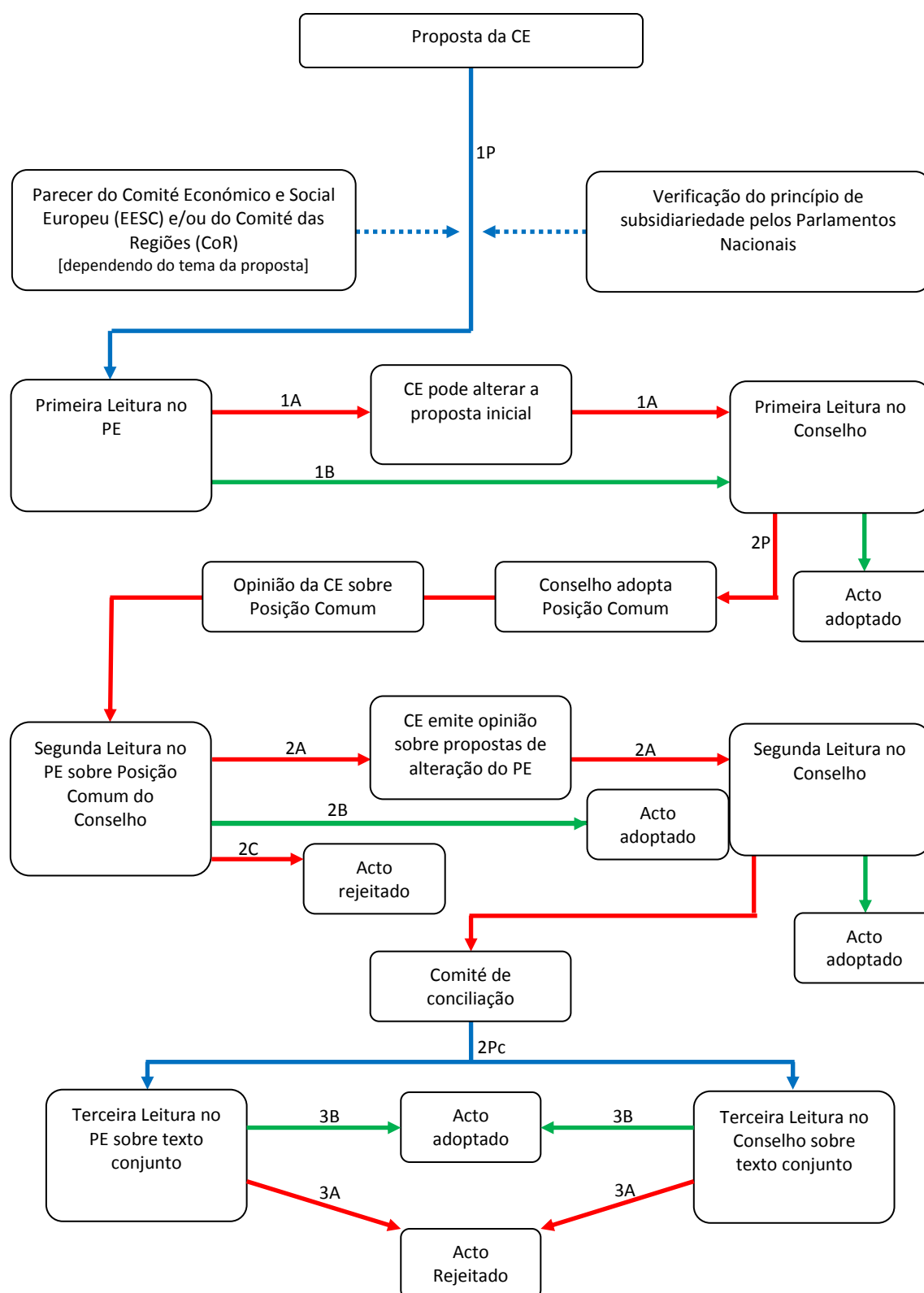
Tratando-se apenas de um processo de consulta, e com uma crescente redução dos domínios de incidência, em especial em políticas de matérias de cidadania, sociais e fiscais<sup>67</sup>, mais frequentemente utilizado para recomendações e pareceres da Comissão Europeia e do Conselho, este procedimento é considerado, nos termos do n.º 2 do Artigo 289.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia<sup>68</sup>, um “*processo legislativo especial*”.

Mas o maior volume de actos legislativos é obtido por via do *processo legislativo ordinário*. Este processo era conhecido antes do Tratado de Lisboa como o *procedimento de co-decisão*, introduzido pelo Tratado de Maastricht, e alargado por Tratados subsequentes. Este processo veio responder a uma antiga reivindicação no interior da União Europeia relativamente à distribuição do poder de decisão. Desta forma, em matéria de peso nas decisões na União Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho foram colocados em aparente pé de igualdade. Estas duas instituições dispõem, assim, de um mesmo nível de poder na tomada de decisão sobre as propostas da Comissão Europeia, através de um processo que à primeira vista parece não se revestir de grande complexidade mas que, na verdade, encerra em si mesmo um mecanismo que exige algum esforço de compreensão por parte dos cidadãos europeus e até mesmo dos seus intervenientes.

---

<sup>67</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. cit.*, p.124.

<sup>68</sup> Um dos Tratados conhecido como “Tratado de Lisboa”



**Figura 1 – Processo legislativo ordinário** (Fonte: LELIEVELDT *et al.*, 2011, p.87; BUONANNO *et al.*, 2013, p.125; PETERSON *et al.*, 2006, p.115; European Union, 2011; <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/0081f4b3c7/Law-making-procedures-in-detail.html>)

O *processo legislativo ordinário* tem início com uma proposta da Comissão Europeia para acção ou acto legislativo (representado por “1P” na Figura 1) – proposta essa que pode resultar de uma iniciativa própria da Comissão Europeia, ou em resultado de pedidos por Estados-Membros ou outras instituições junto desta. Esta proposta é, por sua vez, remetida para o Parlamento Europeu e para o Conselho para que estes se pronunciem sob a forma de uma figura procedimental chamada *primeira leitura*. No entanto, a mesma proposta preparada pela Comissão Europeia, que pode resultar das negociações obtidas pelas *networks*, que já aqui fizemos alusão, ou na sequência de consultas públicas – um instrumento que se pretende que contribua para a transparência dos processos de decisão<sup>69</sup> – é simultaneamente enviada para os Parlamentos nacionais com o objectivo de que seja verificado o respeito pelo princípio de subsidiariedade<sup>70</sup> e para o Comité Económico e Social Europeu e o Comité das Regiões. Estes Comités devem ser consultados sempre que as propostas incidam sobre áreas de política económica, ambiente, transportes ou educação.

A *primeira leitura* do Parlamento Europeu, feita por comissões parlamentares específicas, após discussão e votação, pode sugerir que sejam feitas modificações à proposta inicial da Comissão Europeia ou, simplesmente, aceitá-la na sua primeira forma, isto é, sem alterações<sup>71</sup>. Se a posição do Parlamento Europeu for no sentido de serem introduzidas alterações na proposta inicial, estas são transmitidas à Comissão Europeia e ao Conselho. À Comissão Europeia cabe decidir se procede ou não às alterações propostas pelo Parlamento Europeu, e ao Conselho pronunciar-se em *primeira leitura* sobre a posição do Parlamento Europeu e a proposta inicial (ou alterada) da Comissão Europeia (“1A” na Figura 1). Se o Conselho se pronunciar favoravelmente, seja pela proposta legislativa com as alterações propostas pelo Parlamento Europeu ou mesmo não existindo quaisquer alterações propostas por este (“1B” na Figura 1), o acto legislativo é adoptado. Por sua vez, se o Conselho se pronunciar negativamente em *primeira leitura*, em qualquer uma das situações – com

---

<sup>69</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2001a. *Op. cit.*

<sup>70</sup> Para uma compreensão da relação das instituições europeias e os Parlamentos nacionais Cf. FRAGA, Ana, 2001. *Os parlamentos nacionais e a legitimidade da construção europeia*. Lisboa: Edições Cosmos.

<sup>71</sup> Sobre as fases de aprovação dos actos legislativos, as estatísticas e análise comparativa mais recente possível de encontrar refere-se a 2009. Está disponível em [http://ec.europa.eu/codecision/statistics/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/codecision/statistics/index_en.htm), consultado em 11 de Março 2014.

ou sem proposta de alterações – o acto legislativo não é adoptado. No entanto, no caso de não aceitar as alterações propostas pelo Parlamento Europeu ou se entender recomendar alterações de sua iniciativa, o Conselho deve devolver ao Parlamento Europeu a proposta legislativa com uma redacção alternativa para texto no sentido de ser feita uma *segunda leitura* (processo representado em “2P” na Figura 1). O procedimento em *segunda leitura* é muito semelhante ao descrito anteriormente para a *primeira leitura*, com as seguintes diferenças:

- se o Parlamento Europeu não aceitar as alterações propostas pelo Conselho (“2A” na Figura 1) e propuser modificações, o processo segue para *segunda leitura* no Conselho;
- se o Parlamento Europeu aceitar as alterações propostas pelo Conselho (“2B” na Figura 1), o acto é adoptado;
- se o Parlamento Europeu não aceitar as alterações propostas pelo Conselho (“2C” na Figura 1), o acto não é adoptado.

No caso de uma *segunda leitura* do Conselho, se a posição do Parlamento Europeu for examinada e aceite, o acto é adoptado. No entanto, se o Conselho não aceitar a posição emitida pelo Parlamento Europeu, o mecanismo prevê a convocação de um Comité de Conciliação, composto por representantes do Conselho e do Parlamento Europeu, que terá como objectivo a produção de um texto comum que possa ser levado a uma *terceira leitura* em ambas as instituições. No caso de não ser possível um acordo quanto ao texto, o acto é rejeitado dando o *processo legislativo ordinário* por concluído. Na eventualidade de ser alcançado um acordo de redacção da proposta, o texto é remetido às duas instituições – texto esse que já não poderá ser alterado – para que seja sujeito a exame (“2Pc” na Figura 1). O acto só é adoptado se tanto o Conselho como o Parlamento Europeu se pronunciarem favoravelmente (“3B” na Figura 1). Qualquer outro cenário (“3A” na Figura 1), mesmo o do não pronunciamento por qualquer uma das instituições, conduzirá à rejeição final do acto legislativo.

Mas se antes tivemos o cuidado de referir o pé de igualdade entre o Parlamento Europeu e o Conselho como “eventual”, tal deveu-se ao facto de o Conselho dispor de



uma vantagem neste processo em relação ao Parlamento Europeu, ou seja, contrariamente ao Parlamento Europeu que dispõem de prazos legais para se pronunciar, nomeadamente na *segunda leitura*<sup>72</sup>, ao Conselho não é imposto qualquer prazo para se pronunciar, em qualquer uma das leituras. Esta liberdade dada ao Conselho, a que Rui Tavares chama com alguma ironia de “*processo de «coindecisão»*”<sup>73</sup>, atribui a esta instituição o poder de atrasar ou mesmo bloquear permanentemente os processos de decisão, especialmente criando todas as condições para que nem se cheguem a iniciar a segunda leitura ou a conciliação: “*Na verdade, [o processo] pode levar para sempre; a co-decisão entre Parlamento e Conselho é uma co-decisão apenas quando o Conselho deixa. Se formos menos generosos, a co-decisão, como está estabelecida nos tratados, esconde simplesmente um poder de «veto na gaveta» dado ao Conselho – ou seja, e mais uma vez, o contrário do que o nome indica.*”<sup>74</sup>

Todo este processo, onde pode parecer, ainda assim, existir um equilíbrio de poderes entre o Conselho e o Parlamento Europeu no que respeita à adopção ou rejeição de actos legislativos, acaba por se tornar longo uma vez que o seu percurso implica necessariamente, pela natureza dos actores envolvidos, a existência de várias reuniões e sessões de trabalho tanto no Conselho como no Parlamento Europeu. Por sua vez, estas reuniões dos grupos de trabalho e comités recebem contributos provenientes de outras iniciativas e instituições de índole nacional, nomeadamente no que diz respeito ao Conselho, uma vez que este representa, nas suas diversas formações, os vários Ministérios dos Estados-Membros. Uma desmultiplicação de acções que, empiricamente, tivemos também oportunidade de constatar.

Não obstante o destaque dado tanto ao Parlamento Europeu como ao Conselho nestes processos, não deve assumir-se que o papel da Comissão Europeia é apenas o de apresentar uma proposta legislativa e depois ficar a aguardar pelos resultados da discussão – ou braço de ferro, uma vez que são conhecidas algumas das disputas de poder entre as instituições europeias, nomeadamente entre o Conselho e o

---

<sup>72</sup> Ao passo que para a *primeira leitura* o Parlamento Europeu não está sujeito a qualquer prazo, em *segunda leitura* aplica-se um prazo de 3 meses para se pronunciar.

<sup>73</sup> TAVARES, Rui, 2012. *Op. cit.*, p.37.

<sup>74</sup> *Ibidem*. Note-se que a utilização pelo autor da expressão “co-decisão” em detrimento de “processo legislativo ordinário” dá-se por uma questão prática e simplificação

Parlamento Europeu<sup>75</sup>. Segundo Guéguen, é na Comissão Europeia onde o “*poder está concentrado*”<sup>76</sup>. É a Comissão Europeia que redige as versões iniciais das propostas legislativas e, não obstante eventuais alterações propostas tanto pelo Parlamento Europeu como pelo Conselho, é a ela que também cabe, em algumas fases do processo, decidir sobre a incorporação dessas propostas, nomeadamente em fase de *primeira leitura*, assim como emitir opiniões já em fase da *segunda leitura*. Mas se considerarmos, ainda assim, que este papel é de menor relevância quando comparado com o das restantes instituições envolvidas no processo, este assume especial destaque quando, no decorrer destes processos de decisão, é utilizada uma figura informal que em muito contribui para os resultados finais: o *trílogo*<sup>77</sup>. Os trólogos, uma figura não prevista pelos Tratados, são reuniões informais e *ad-hoc* entre representantes da Comissão Europeia, do Conselho e do Parlamento Europeu com vista à obtenção de acordos – “*acordos interinstitucionais*”<sup>78</sup> – sobre as propostas legislativas em discussão no *processo legislativo ordinário* e cujo objectivo que pretende alcançar é o de “*acelerar o processo legislativo*”<sup>79</sup>. Nestas reuniões, onde se espera da Comissão Europeia um papel de facilitador e de mediador de posições, esta assume, de acordo com o trabalho de Benjamin Fox<sup>80</sup>, uma figura de destaque e controlo. Os vários trabalhos e artigos onde estes trólogos são abordados<sup>81</sup> destacam a crescente frequência com que estas reuniões vão ocorrendo, dada a pressão imposta pela necessidade de se encontrarem soluções rápidas nos processos de decisão

---

<sup>75</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. cit.*, p.130.

<sup>76</sup> GUÉGUEN, Daniel, 2013. *Op.cit.*, p.11.

<sup>77</sup> “Trialogue” na expressão inglesa. É também frequente encontrar-se, em textos de língua portuguesa, a expressão “trialogos” [sic]. Aqui utilizaremos “trólogos” uma vez que é aquela que é aceite pelos dicionários de língua portuguesa quando se pretende aludir a discussões entre três partes com vista à obtenção de um acordo, Cf. <http://www.priberam.pt/dlpo/tr%C3%ADlogo>.

<sup>78</sup> LELIEVELDT, Herman e Sebastiaan Princen, 2011. *Op. cit.*, p.92.

<sup>79</sup> SOUCHON, Pierre, 2014. *Uma directiva demasiado importante para ser debatida publicamente*. Le Monde Diplomatique – Edição Portuguesa, Abril, p.32.

<sup>80</sup> FOX, Benjamin, 2014. *Secret EU lawmaking: the triumph of the trialogue*. EUobserver [online] 04 de Abril. Disponível em: <http://euobserver.com/investigations/123555>, Consultado em 06 de Abril 2014.

<sup>81</sup> Cf. HÄGE, Frank M. & Daniel Naurin, 2013. *The effect of codecision on Council decision-making: informalization, politicization and power*. Journal of European Public Policy, Vol 20, n.º 7, pp. 953-971; SOUCHON, Pierre, 2014. *Uma directiva demasiado importante para ser debatida publicamente*. Le Monde Diplomatique – Edição Portuguesa, Abril, p.32-33; GUÉGUEN, Daniel, 2013. *Comitology – Hijacking European Power?*. 5th edition. Brussels: PACT European Affairs & Europolitique; ENZENSBERGER, Han Magnus, 2012. *O Afável Monstro de Bruxelas ou A Europa sob Tutela*. Lisboa: Relógio D’Água; LELIEVELDT, Herman e Sebastiaan Princen, 2011. *The Politics of the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press; TAVARES, Rui, 2012. *A ironia do projeto europeu*. Lisboa: Tinta-da-China.

legislativos, e, dessa forma, dispensando a necessidade do Comité de Conciliação – sendo que só cerca de 5% das propostas em discussão atingem este estágio<sup>82</sup> –, convergem ainda num ponto: a falta de transparência que estas negociações acrescentam no processo.

Uma vez que estas negociações informais decorrem à porta fechada entre um pequeno grupo de deputados e assessores em representação dos 751 deputados do Parlamento Europeu, do COREPER<sup>83</sup> e por funcionários da Comissão Europeia – e ocorrem antes das decisões estarem oficialmente tomadas, algumas vezes ainda antes das *primeiras leituras* –, criam-se todas as condições para a ideia de opacidade neste processo. Uma opacidade onde é passível de se acrescentar o risco do *lobby* no quadro da União Europeia, conforme salientado pela *Transparency International* no seu *Regional Policy Paper #3*<sup>84</sup>, de Novembro de 2012. Pode, assim, partir-se da ideia do senso comum de que estas situações contribuem para a desconfiança, que perdura entre os cidadãos europeus, em relação às instituições que influenciam cerca de 75% dos actos legislativos aplicados na esfera nacional dos Estados-Membros, como dá conta o Euro-barómetro realizado no segundo semestre de 2013<sup>85</sup>.

Não obstante um conhecimento empírico sobre as relações que se estabelecem entre a Comissão Europeia e os Estados-Membros no decurso das discussões de natureza legislativa, não cabe no âmbito deste trabalho uma avaliação aprofundada sobre as questões de transparência nestas relações<sup>86</sup>.

Por fim, o *processo de aprovação*<sup>87</sup>, cuja origem remonta ao Acto Único Europeu, é o menos usual uma vez que não é usado “*para legislação ‘normal’ mas sim reservado*

---

<sup>82</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. cit.*, p.126.

<sup>83</sup> COREPER é a abreviatura utilizada para designar o Comité de Representantes Permanentes, “*composto pelos representantes permanentes dos Governos dos Estados-Membros em Bruxelas e desempenha a função de preparar os trabalhos do Conselho e de exercer os mandatos que este lhe confia. Foi concebido como um mero órgão auxiliar, desprovido de poderes de decisão.*” In DUARTE, Maria Luísa, 2011. *União Europeia, Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica Eurocomunitária*. Coimbra: Edições Almedina, p.192.

<sup>84</sup> Cf

[http://files.transparency.org/content/download/541/2246/file/2012\\_ENISRegionalPolicyPaper\\_Lobbying\\_EN.pdf](http://files.transparency.org/content/download/541/2246/file/2012_ENISRegionalPolicyPaper_Lobbying_EN.pdf) consultado em 8 de Abril 2014.

<sup>85</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2013. *Standard Eurobarometer 80 / Autumn 2013 – TNS opinion & social*. Bruxelas, pp. 48-110.

<sup>86</sup> Cf. McCORMICK, John, 2011. *Understanding the European Union – A Concise Introduction*, 5th edition. Hampshire: Palgrave, pp.104-107.

<sup>87</sup> “*The consent procedure*” na expressão inglesa.

*para medidas especiais*”<sup>88</sup>. Este processo limita-se a uma única leitura pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu onde este último não tem poder para propor quaisquer alterações limitando-se apenas a aceitar ou a rejeitar a proposta legislativa por meio de uma maioria simples ou qualificada. Ao primeiro cabe também aceitar ou rejeitar a proposta inicial sendo que a decisão deverá ser tomada por meio de maioria qualificada ou unanimidade conforme o tema em apreço.

Uma vez que a aprovação destes actos legislativos depende da aceitação do Parlamento Europeu, e apesar de uma aparente rigidez do *processo de aprovação*, numa espécie de “pegar ou largar”, Buonanno *et al.* chamam a atenção para uma certa flexibilização que também este processo acaba por ter dado, uma vez que o Parlamento Europeu pode encetar iniciativas, a montante do processo, para influenciar a proposta indicando logo desde início o que estará ou não disposto a aceitar<sup>89</sup>.

### **I.1.3.2 Método Intergovernamental**

Em alternativa ao Método Comunitário, ainda que em menor volume, na União Europeia são também possíveis tomadas de decisão por via da cooperação intergovernamental, isto é, através de um método conhecido por Método Intergovernamental – importa, nesta fase, ressaltar que é também frequente encontrar-se em alguma bibliografia disponível a referência a “transgovernamentalismo intensivo” (*intensive transgovernmentalism*) quando se pretende aludir a este mecanismo de tomada de decisão<sup>90</sup>. Através deste método, usado exclusivamente em domínios da política externa e segurança comum, onde se inclui a “*definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum*” – segundo o Artigo 24.º do Tratado da União Europeia –, e a cooperação policial e judiciária, é ao Conselho que cabe maioritariamente o poder de iniciativa e de decisão, uma vez que as matérias em que incide são aquelas que os

---

<sup>88</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. cit.*, p.126.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> Neste trabalho optámos pelo uso da expressão, “Método Intergovernamental”, cujo critério foi exclusivamente o facto de ser mais comum entre autores nacionais e estrangeiros.

Estados-Membros entendem ser de carácter nacional. Como refere Silva, este método caracteriza-se pela *“subalternização severa das instituições supranacionais europeias”*<sup>91</sup>, isto é, nestas matérias parece existir uma aparente inferioridade no papel da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu, e até mesmo do Tribunal de Justiça da União Europeia, em relação a algumas das decisões resultantes do Conselho justificadas por aspectos de soberania por não terem aquelas a *“capacidade de intervenção, material e directa”*<sup>92</sup>. Neste modelo, o Parlamento Europeu é apenas consultado e no qual se verifica incapaz de exercer qualquer influência directa sobre as matérias em apreço, visto que não detém quaisquer poderes formais<sup>93</sup>.

Tendo tido os seus momentos de maior intensidade nas décadas de 1960 e 1970, com a expansão do Método Comunitário por vários dos domínios de intervenção ao longo da história da integração europeia por via da revisão dos Tratados, a utilização do Método Intergovernamental tem vindo a ser feita, como já aqui foi referido, com menor frequência. Nos momentos em que se foca em matérias de maior sensibilidade política, o Método Intergovernamental exige que o Conselho Europeu e/ou o Conselho – dependendo das matérias em discussão, requer que seja o primeiro e o segundo ou então apenas o segundo – se pronunciem por unanimidade. Naturalmente, dadas as características dos temas e a forma para alcançar os resultados finais, este processo envolve longas fases de negociação entre os representantes dos governos dos Estados-Membros. Segundo o Artigo 25.º do Tratado da União Europeia, o Método Intergovernamental, contrariamente ao Método Comunitário, não visa a produção de actos legislativos mas sim *“orientações gerais”, “acções a desenvolver”, “posições a tomar” e “regras de execução”*.

### **I.1.3.3 Método Aberto de Coordenação**

Focando-se em matérias de competência nacional, nomeadamente no que respeita às políticas económicas e orçamentais, no âmbito da União Europeia, a

---

<sup>91</sup> SILVA, António Martins da, 2013. *Op. cit.*, p.104.

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. Cit.*, p.129.

coordenação entre os Estados-Membros pode ainda processar-se por via daquele que ficou conhecido como Método Aberto de Coordenação, considerada como sendo uma terceira forma de desenvolvimento de políticas no âmbito da união Europeia “*mais flexível e mais liberta de constrangimentos institucionais*”<sup>94</sup>. Este método permite uma maior abertura para os Estados-Membros coordenarem e adoptarem políticas nacionais sem qualquer carácter vinculativo, afastando assim, a acção legislativa e a interferência das instituições europeias – em especial a da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu. O Método Aberto de Coordenação teve a sua origem da década de 1990 para o qual muito contribuiu o surgimento da União Económica e Monetária e o reconhecimento alargado dum elevado nível de desemprego nos países pertencentes à União Europeia e, como tal, uma situação susceptível de acção política por parte dos líderes governativos. Ou seja, mesmo sem um reconhecimento formal por via dos Tratados, para além de ter sido determinante a entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1993, o Processo de Luxemburgo<sup>95</sup>, em 1997, posteriormente revigorado com a Estratégia de Lisboa<sup>96</sup>, em 2000, imprimiu uma dinâmica mais acentuada neste processo<sup>97</sup>. Consolidado através das estratégias económicas e sociais ao longo de vários Conselhos Europeus, este processo “*semi-voluntário*”<sup>98</sup> consiste numa “*espécie de pressão sobre os pares [...], para a respectiva*

---

<sup>94</sup> SILVA, António Martins da, 2013. *Op. cit.*, p.106.

<sup>95</sup> O Processo de Luxemburgo ficou conhecido como a Estratégia Europeia de Emprego, resultante do Conselho Europeu do Luxemburgo em Novembro de 1997, onde os Estados-Membros entenderam o desemprego na União Europeia como um problema preocupante e reconheceram a necessidade de uma maior acção política nesta área. Esta Estratégia estabelece o objectivo de uma maior coordenação de políticas nacionais, nomeadamente no domínio do emprego: “*empregabilidade, espírito empresarial, adaptabilidade e igualdade de oportunidades*” (Cf.

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/community\\_employment\\_policies/c11318\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11318_pt.htm), consultado em 13 de Agosto 2014).

<sup>96</sup> Resultado do Conselho Europeu extraordinário de Lisboa que decorreu em 23 e 24 de Março de 2000 (Cf. <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000003888/documento/0001/>, consultado em 13 de Agosto 2014). No seguimento da definição desta Estratégia em 2000, a União Europeia foi produzindo alguma documentação resultante da necessidade de encontrar vias de a implementar e até de a adaptar às alterações resultantes do processo de integração europeia nos anos seguintes. Diversa documentação consequente pode ser encontrada em

[http://www.euroid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe\\_area?p\\_cot\\_id=952&p\\_est\\_id=2609](http://www.euroid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe_area?p_cot_id=952&p_est_id=2609).

<sup>97</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op.cit.*, p.135.

<sup>98</sup> Idem, p.136.

*avaliação mútua e regular, com base em relatórios elaborados pela Comissão*<sup>99</sup> e onde as decisões resultam de unanimidades obtidas no Conselho.

No entanto, este método que era visto como podendo *“constituir um meio eficaz de melhorar os laços entre os Estados-Membros, de forma a promover novas áreas de interesse comum, preservando, ao mesmo tempo, a diversidade nacional e respeitando a soberania nacional”*<sup>100</sup>, e que representa, dessa forma, o desafio para *“encontrar um equilíbrio entre o respeito pelas diversidades dos Estados-Membros, por um lado, e o envolvimento colectivo da União Europeia, por outro”*<sup>101</sup>, encontra também alguns críticos. À parte da efectividade das decisões resultantes deste processo, decorrentes da inexistência de um vínculo para a sua aplicação e implementação<sup>102</sup>, o Método Aberto de Coordenação é visto como *“plano B [...] para escapar à força vinculativa das normas europeias”*<sup>103</sup> em matérias que os Estados-Membros entendem como centrais no âmbito da sua soberania, e também pela dificuldade que aparenta ter na persecução dos objectivos que estabelece.

## **I.2 Tipos de decisão na União Europeia**

Não obstante os métodos anteriormente descritos – um que, em termos teóricos, equilibra os poderes de decisão entre o Conselho e o Parlamento Europeu atribuindo poderes de iniciativa e execução à Comissão Europeia visando essencialmente a produção de normas jurídicas e vinculativas, o Método Comunitário, e outros dois onde o papel da tomada de decisão é atribuído ao Conselho e aos Estados-Membros através do Método Intergovernamental, onde o Parlamento Europeu desempenha funções meramente consultivas, e o Método Aberto de Coordenação, onde nenhuma instituição supranacional é sequer consultada – existem ainda situações onde é a Comissão Europeia e/ou outras instituições supranacionais

---

<sup>99</sup> SILVA, António Martins da, 2013. *Op. cit.*, pp.107-108.

<sup>100</sup> RODRIGUES, Maria João, 2013. *A Europa ainda é possível – Aventuras políticas no século XXI*. Barcarena: Editorial Presença, p.37.

<sup>101</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. cit.*, p.136.

<sup>102</sup> Idem, pp.136-140.

<sup>103</sup> SILVA, António Martins da, 2013. *Op.cit.*, p.109.

mandatadas pelos Estados-Membros que detêm o papel primordial em determinados processos de decisão. Segundo Buonanno *et al.*, “é geralmente aceite em círculos da União Europeia circunstâncias em que é necessário que sejam atribuídos poderes particularmente fortes e independentes a instituições supranacionais”<sup>104</sup>. Estes poderes, que implicam não só a própria tomada de decisão mas também iniciativas de fiscalização e monitorização das decisões tomadas por outras vias, são compreendidos naquela que é conhecida por *Regulação Centralizada*.

Estabelecendo o foco destas decisões em “domínios específicos e limitados, predominantemente técnicos”<sup>105</sup>, a intenção desta atribuição de poderes a outras instituições supranacionais é o de isolar as decisões dos ciclos políticos – *e.g.* ciclos eleitorais do Parlamento Europeu – ou de orientações ideológicas – *e.g.* ciclos nacionais de eleições legislativos e presidenciais ou conjunturais que influenciam na composição do Conselho Europeu. Encontramos, dessa forma, para além da Comissão Europeia, instituições mandatadas para a tomada de decisão – estas podem conter efeitos vinculativos e argumentos legislativos – como o Banco Central Europeu e algumas agências europeias de carácter executivo, isto é, que “adoptam decisões individuais juridicamente vinculativas em relação a terceiros”<sup>106</sup>.

Independentemente do processo adoptado para a deliberação e o modelo de discussão para a implementar, os resultados finais podem enquadrar-se num de dois níveis políticos: resultante da *alta política (high politics)* ou, em contraposição, da *baixa política (low politics)*<sup>107</sup>. E o primeiro indício da complexidade destes níveis políticos para os quais diversos autores chamam à atenção inicia-se com a tentativa de diferenciar a sua divisão. Tal como em muitos outros aspectos inerentes aos processos de decisão, também nesta temática não existe uma inequívoca definição de conceitos. Se tomarmos por princípio que a *alta política* é aquela que diz respeito aos temas que têm impacto nos interesses vitais dos Estados-Membros e consequentemente da União Europeia, então, por exclusão de partes, devemos considerar que todos os

---

<sup>104</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op.cit.*, p.130.

<sup>105</sup> SILVA, António Martins da, 2013. *Op.cit.*, p.110.

<sup>106</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2008. COM(2008) 135 final – *Agências Europeias – perspectivas futuras*. Bruxelas.

<sup>107</sup> Conceitos utilizados no estudo das Relações Internacionais. Ao primeiro, atribuem-se assuntos de matéria vital para os Estados, nomeadamente as questões de segurança interna e externa.



outros temas e decisões podem ser categorizados como *baixa política*. Assim, em resultado da dinâmica imposta no processo de decisão e dos actores que nele são envolvidos, pode tentar estabelecer-se uma categorização, nem sempre com as fronteiras bem definidas, das decisões resultantes da *alta política* e da *baixa política*. Mais ainda, é também possível uma tentativa de avançar com uma definição do tipo de decisões na União Europeia. Lelieveldt *et al.* apresentam três tipos principais de decisões<sup>108</sup>: aquelas que são decisões determinantes para o percurso e futuro da União Europeia – de *carácter histórico (history-making)*; as que resultam de escolhas que determinam o curso de determinado assunto da União Europeia – de *formulação política (policy-making)*; e, por fim, aquelas que resultam de escolhas dos instrumentos políticos para lidarem com um determinado assunto no âmbito da União Europeia – de *definição de políticas (policy-shaping)*<sup>109</sup>.

Considerando as decisões de *carácter histórico* como aquelas que predestinam a estrutura da União Europeia, e as decisões com vista à *formulação política* e as de *definição de políticas* aquelas que dizem respeito à escolha de políticas focadas numa área específica, no primeiro caso, e as que lidam em maior detalhe com as políticas que visam uma posterior generalização em processos consequentes, no segundo caso, constatamos que seja qual for o tipo e o nível de decisão, ela é sempre alimentada e estabelecida por via do que já expusemos neste trabalho sobre as negociações em rede, as *policy networks* e os métodos utilizados nos processos de decisão. A relação entre os tipos de decisão, os actores neles envolvidos, o processo de decisão adoptado e o seu nível político pode ser melhor observada através da Tabela 1.

---

<sup>108</sup> LELIEVELDT, Herman e Sebastiaan Princen, 2011. *Op.cit.*, pp.229-240.

<sup>109</sup> Peterson *et al.* definem este tipo de decisões como “*policy-implementing*”. Cf PETERSON, John and Michael Shackleton, 2006. *The Institutions of the European Union*, 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, p.117.

**Tabela 1: Tipos de decisão na União Europeia** (Fonte: LELIEVELDT, Herman e Sebastiaan Princen, 2011. *The Politics of the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, p.231.)

Tipos de decisão	Principais actores	Dinâmica do processo de decisão	Nível político
<i>Carácter histórico</i>	Conselho Europeu	Negociações intergovernamentais	<i>Alta política</i>
<i>Formulação política</i>	Comissão Europeia, Conselho, Parlamento Europeu, grupos de interesse	Regateio interinstitucional, negociações intergovernamentais, política partidária	<i>Alta política ou Baixa política dependendo do tema em apreço</i>
<i>Definição de políticas</i>	Comissão Europeia, Direcções-Gerais, grupos de peritos, Conselho, grupos de trabalho, grupos de interesse	Decisões políticas tecnocráticas e administrativas	<i>Baixa política</i>

### I.3 O ciclo político

Como pudemos verificar, para além do processo de integração da União Europeia ter sido marcado por uma enorme complexidade, situação reconhecida pela vasta bibliografia existente sobre esse período da União Europeia, também os actuais processos de decisão encerram variadíssimas ligações e ramificações passíveis de ser, em muitos casos, dificilmente entendidas e resultando em decisões nem sempre bem compreendidas pelos cidadãos europeus ou até mesmo pelas próprias organizações nelas envolvidas. Até aqui, ainda que de forma muito superficial, tivemos oportunidade de elencar três tipos de decisão, a saber:

- de *carácter histórico* pelo Conselho Europeu, essencialmente as que definem as grandes linhas da União Europeia e, por isso, representando um elevado nível político;

- a *formulação política*, cujo nível político depende do assunto em discussão, mas onde são envolvidos como tendo um papel importante na sua discussão três das principais instituições da União Europeia – Comissão Europeia, Conselho e Parlamento Europeu – e alguns grupos de interesse, sendo obtida por via dos métodos que previamente abordámos (*Método Comunitário, Método Intergovernamental, Método Aberto de Coordenação* assim como a *Regulação Centralizada*); e, por fim,
- a *definição de políticas*, que implica o envolvimento de uma panóplia de actores na sua discussão, excepção feita para o Parlamento Europeu, sendo considerada de nível político mais baixo, *baixa política*, por resultar em decisões políticas tecnocráticas e administrativas.

Focaremos, a partir desta fase do nosso trabalho, uma maior atenção na *definição de políticas* na União Europeia, uma vez que esta permitir-nos-á uma desconstrução do nosso objecto de estudo. Também, não obstante não poder ser excluído dos outros processos de decisão o envolvimento de diversos grupos de interesses e grupos de trabalho, em especial no decurso das discussões, tanto a nível nacional como ao nível da União Europeia, acreditamos que este tipo de decisões é aquele que acaba por ver envolvido o maior número de actores: organizações supranacionais, organizações governamentais, ONGs, grupos de peritos e de interesse, etc. Sustentados por uma base empírica, tanto nossa como dos autores que concentram os seus trabalhos nestas matérias, tentaremos verificar e fazer por acompanhar o nosso objecto de estudo com o *ciclo político* que atribui contornos aos processos de decisão. Assim, seja qual for o processo de decisão, aqueles aqui já foram descritos ou quaisquer outros que se apresentem, independentemente do nível de complexidade que lhes está associado, pelo fluxo destes processos, desde o seu ponto de origem até à sua conclusão aparente – pois, por vezes, até mesmo para lá desta – é possível observar-se a existência de ciclos, neste caso, políticos. Estes ciclos, compostos por processos formais e/ou informais, que mais não são do que etapas sequenciais de acções políticas, na maior parte das vezes, ou quase sempre, não são rígidos apresentando algumas dificuldades na identificação das fronteiras entre as

etapas que os constituem<sup>110</sup>. E este é um dos problemas identificados por autores como Buonanno *et al.* no estudo destes ciclos: não existe uma clara “compartimentação”<sup>111</sup> das várias fases do ciclo. Um segundo problema ainda identificado pelos mesmos autores é a inexistência do desenvolvimento linear entre etapas, ou seja, não é totalmente claro o estágio em que se encontram as discussões no momento de interacção entre actores ou durante a transição entre etapas ao longo do processo<sup>112</sup>.

No decurso do estudo dos processos formais e informais afectos aos processos de decisão, dos *ciclos políticos*, a identificação das etapas que os compõem varia consoante o investigador e também o objecto investigado. Teremos como ponto de partida aquelas etapas que são identificadas<sup>113</sup> com maior frequência, a saber: a *definição da agenda política (agenda-setting)*, a *definição das políticas (policy-shaping)*, a *tomada de decisão (decision-making)*, a *implementação* e a *avaliação*<sup>114</sup>.

### I.3.1 Definição da agenda

A primeira etapa identificada nos processos de decisão é a *definição da agenda política*, isto é, trata-se do nível de atenção que um determinado assunto começa por ter por parte dos decisores políticos<sup>115</sup>. E um nível de atenção mais elevado por parte destes decisores pode conduzir à necessidade de uma iniciativa com vista a lidar com o tema. Mas esta atenção pode ser despoletada por múltiplas fontes. Focada essencialmente em temas relacionados com a *baixa política*, o ponto de partida para estas discussões pode localizar-se em acções de *lobby* de ONGs ou mesmo de agentes

---

<sup>110</sup> Cf. BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Policies and Policy Processes of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; MCCORMICK, John, 2011. *Understanding the European Union – A Concise Introduction*, 5th edition. Hampshire: Palgrave.

<sup>111</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op.cit.*, p.101.

<sup>112</sup> Idem, p.102.

<sup>113</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. cit.*, pp.101-118; MCCORMICK, John, 2011. *Op.cit.*, pp.132-138.

<sup>114</sup> As expressões em inglesas utilizadas são as referidas por Buonanno *et al.*. Não obstante identificar no seu trabalho as mesmas etapas, McCormick utiliza as expressões “*formulation*” e “*adoption*” para se referir à “*policy-shaping*” e “*decision-making*”, respectivamente, dos anteriores autores. De referir também que à “*agenda setting*” de Buonanno *et al.*, McCormick junta a “*problem identification*” (ou “*problem recognition*”).

<sup>115</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. cit.*, p.102.

governamentais, grupos de peritos ou comités consultivos. Não se excluem deste conjunto de actores a Comissão Europeia, através das suas DGs<sup>116</sup>, ou o Parlamento Europeu, através das suas comissões ou comités. De salientar que o posicionamento político de cada um dos participantes nesta fase do processo depende do tema e dos interesses nele envolvidos podendo mesmo, em alguns casos, identificarem-se interesses diferentes dentro da mesma organização – *e.g.* diferentes DGs, consoante a sua área de intervenção dentro da Comissão Europeia, assumem posicionamentos diferentes sobre o mesmo tema de fundo.

Segundo McCormick, podem identificar-se as seguintes fontes de influência para que determinado assunto ganhe espaço na agenda política europeia<sup>117</sup>:

- Obrigações por via dos Tratados;
- Pressão para uma harmonização das matérias entre os Estados-Membros;
- Pressão legislativa;
- O efeito de *spillover* e a evolução política;
- Pressões institucionais;
- Acordos Internacionais;
- Iniciativas políticas;
- Opinião pública;
- Pressões internas e externas à União Europeia;
- Emergências ou crises.

Dado existir um conjunto considerável de bibliografia disponível sobre as teorias de integração, remetemos para essa um melhor enquadramento sobre a relação entre o efeito de *spillover* agora referido e os conceitos teóricos dessa integração, nomeadamente sobre o *Funcionalismo* e o *Neofuncionalismo*. Apenas faremos referência ao facto do meio académico considerar o efeito de *spillover* como

---

<sup>116</sup> Directorates-General

<sup>117</sup> McCORMICK, John, 2011. *Op. cit.*, pp.130-131.

um fenómeno que, seguindo uma dinâmica muito própria, pode ser encarado como um mecanismo “*segundo o qual a realização de um determinado objectivo sectorial desencadeia, por efeito repercussivo de eficácia funcional, reacções ou contágios noutros sectores, num processo cumulativo*”<sup>118</sup>. A este efeito de contágio são ainda atribuídas, por parte de alguns autores, subcategorias<sup>119</sup>: funcional, técnica e política.

A primeira, porventura aquela que maior sustentabilidade teórica dá às doutrinas funcionalista e neofuncionalista, está relacionada com o nível de interligação económica dos sectores onde esta, num determinado sector, acaba por provocar a integração consequente de outro ou outros sectores com ligações ao primeiro; a segunda categoria, a técnica, tendo na sua génese, por exemplo, razões legislativas, compreende uma integração motivada por aspectos técnicos no sentido de colmatar as disparidades existentes entre Estados; e, por fim, assumindo que a partir do momento em que a integração adquire a característica funcional, em determinados sectores, a pressão dos grupos de interesse deixa de ser exercida sobre os governos nacionais para adquirir um exercício sobre as instituições regionais e, dessa forma, consequentemente, provocando um aumento da actividade política ao nível regional em vez de nacional.

Dada a natureza da União Europeia e o modo de governação em que assenta, na assumpção de existir de uma convergência da União Europeia numa agenda política europeia, isto é, na existência de um interesse europeu, não deve ignorar-se o facto de esta ser o resultado de um determinado conjunto de prioridades e interesses que começam por ser nacionais. Uma agenda europeia será sempre despoletada pela preocupação de pelo menos um país sobre um qualquer assunto que gostaria de ver ser tratado ao nível comunitário. No entanto, Buonanno *et al.* chamam a atenção para o facto das agendas europeias serem marcadamente determinadas e sustentadas pelos actores que se encontram ao nível do poder de influência e decisão na União Europeia estando, de certa forma, isoladas “*da agenda pública (o que os cidadãos*

---

<sup>118</sup> SILVA, António Martins da, 2013. *Op. cit.*, p.357.

<sup>119</sup> McCORMICK, John, 2011. *Op. cit.*, pp.9-10.

*consideram ser importante) e da agenda dos media (o que é focado pelos media impressos e electrónicos)”<sup>120</sup>.*

### **I.3.2 Definição das políticas**

A fase do ciclo político que diz respeito à definição de políticas não se trata da aplicação da política em si, mas sim um dos passos com vista a esse fim. Não se trata, portanto, da decisão da União Europeia mas sim o momento da identificação e selecção das opções possíveis e realistas de aplicação em cada uma das matérias em discussão<sup>121</sup>, tendo em consideração sempre os custos e os benefícios da sua aplicabilidade<sup>122</sup>. Se antes já havíamos feito referência aos principais problemas verificados pelos estudos dos *ciclos políticos*, nomeadamente na identificação clara de fronteiras entre as etapas ou a sua compartimentação no fluxo destes processos, é possível encontrar no momento da *definição de políticas* uma primeira causa para que tal se verifique: na grande maioria das vezes, os actores que têm intervenção na *definição da agenda* acabam por ter também um papel importante na fase da *definição de políticas* uma vez que, para além da indicação sobre qual o problema a ser ultrapassado ou o tema a merecer desenvolvimento, tendem também a apresentar, no mesmo momento, a forma de chegar à solução, isto é, indicam de imediato “*o que precisa de ser feito*”<sup>123</sup>. Esta relação, nesta fase do processo, parece estar alinhada com o modelo apresentado por Crombez mostrando “*que o lobista pretende exercer acções de lobby junto do decisor político com preferências perto das suas quando a proposta está a ser preparada*”<sup>124</sup>.

Alguns estudos que incidem sobre estas matérias parecem indicar que estes intervenientes, porque, recordamos, é à Comissão Europeia que está reservado o poder de iniciativa, acabam por desenvolver com esta uma relação simbiótica. É do interesse da Comissão Europeia trabalhar com estas organizações e indivíduos por

---

<sup>120</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op.cit.*, pp.104-105.

<sup>121</sup> Idem, p.105.

<sup>122</sup> McCORMICK, John, 2011. *Op. cit.*, p.134.

<sup>123</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. cit.*, p.105.

<sup>124</sup> CROMBEZ, Christophe, 2002. *Op. cit.*, p.7.

considerar estes como recursos adicionais para o trabalho a desenvolver, uma vez que “os serviços sempre foram em menor número comparado com as administrações nacionais”<sup>125</sup>, uma problemática a que já aqui aludimos<sup>126</sup>, assim como pela experiência e competências técnicas nas matérias em apreço. Não é evidente que a Comissão Europeia tenha qualquer vantagem na apresentação de propostas iniciais que possam suscitar alguma resistência durante os processos de negociação<sup>127</sup>. Já para as outras organizações e indivíduos, o seu interesse reside no facto desta parceria poder representar uma excelente oportunidade para continuarem a acompanhar o desenrolar do processo e, também, poder influenciar as discussões<sup>128</sup>.

### **I.3.3 Tomada de decisão**

De todas as etapas que envolvem discussão no fluxo da política europeia, aquela que poderá parecer a menos técnica em relação às matérias em discussão, é a *tomada de decisão*. Esta decisão, baseada nas soluções discutidas e formuladas na etapa anterior, não passa tanto por uma avaliação assente nos aspectos técnicos e específicos das propostas efectuadas no decurso da *definição das políticas*, mas sim no impacto político que elas poderão vir a ter, tanto na União Europeia como nos Estados-Membros – razão pela qual Buonanno *et al.* consideram esta fase como a “*a mais politizada*”<sup>129</sup>. Não obstante essa menor vertente técnica, as fontes de pressão sobre os decisores mantêm-se activas<sup>130</sup>.

---

<sup>125</sup> PETERSON, John and Michael Shackleton, 2006. *Op. cit.*, p.149.

<sup>126</sup> Cf. CROMBEZ, Christophe, 2002. *Information, Lobbying and the Legislative Process in the European Union*. European Union Politics, Volume 3, pp.7-32.

<sup>127</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. cit.*, p.105.

<sup>128</sup> Cf. CARVALHO, Luís Nandin de, 2000. *Direito ao Lobbying, Teorias, meios e técnicas*. Lisboa: Edições Cosmos; CROMBEZ, Christophe, 2002. *Information, Lobbying and the Legislative Process in the European Union*. European Union Politics, Volume 3, pp.7-32; LAMPREIA, J. Martins, e Daniel Guéguen, 2008. *O Lóbi na União Europeia*. Lisboa: Texto Editora. Dos vários trabalhos consultados sobre grupos de interesse e *lobby* na União Europeia, julgamos que a indicação destes três pode representar um ponto de partida para a compreensão das várias etapas onde estas influências mais se manifestam. Destacam-se o trabalho de Lampreia *et al.* e o de Crombez que dedicam as suas análises à influência exercida nas várias fases dos processos de decisão.

<sup>129</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. cit.*, p.106.

<sup>130</sup> Cf. CROMBEZ, Christophe, 2002. *Information, Lobbying and the Legislative Process in the European Union*. European Union Politics, Volume 3, pp.7-32; LAMPREIA, J. Martins, e Daniel Guéguen, 2008. *O Lóbi na União Europeia*. Lisboa: Texto Editora.



Enquanto que o resultado final desta etapa do processo – que poderá ter várias formas – está dependente do tema e dos actores nele envolvidos, o tempo que levará a alcançar esse resultado depende essencialmente da clivagem entre os decisores – dada a origem do interesse que o tema representa para cada um – *i.e.* um distanciamento, provocado pela sensibilidade que representa para cada um deles. Aparentemente, e baseando a sua observação de vários exemplos de decisões políticas na União Europeia, Buonanno *et al.* verificam que quanto maior é a sensibilidade dos temas e maior é a importância que representa para os decisores, os processos tendem a ser mais demorados e as decisões mais diluídas e atenuadas nas suas consequências<sup>131</sup>. Ou seja, é a percepção que cada Estado-Membro tem sobre as propostas iniciais e o que estarão dispostos a aceitar na sua formulação final que determinará, não só o tempo de duração da *tomada de decisão*, mas também a forma como ela será implementada.

#### **I.3.4 Implementação**

Por ser a fase onde são postas em prática as decisões assumidas pelos decisores políticos, por razões aparentemente óbvias, esta etapa é designada por fase de *implementação* por uma grande parte dos teóricos nesta matéria sendo, entre estes, aquela que McCormick considera a mais importante e simultaneamente a mais fraca em todo o processo<sup>132</sup>. Tal acontece porque identifica em vários documentos produzidos pela Comissão Europeia o reconhecimento da existência de diversos problemas na origem duma efectividade prática e mais célere das decisões, em resultado de distintos enquadramentos jurídicos entre Estados-Membros no plano nacional, ou dificuldades por parte destes na transposição das decisões emanadas pela União Europeia, uma vez que a *implementação* implica o envolvimento activo de diversos actores e a diferentes níveis organizacionais. A concretização prática das decisões tomadas ao nível europeu implica necessariamente a existência de acções no plano nacional, ao nível dos Estados-Membros, nomeadamente pelos governos. Para

---

<sup>131</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. cit*, p.106.

<sup>132</sup> MCCORMICK, John, 2011. *Op. cit*, p.135.

esse feito, identificam-se três aspectos necessários para tal: a *transposição* das directivas para a legislação nacional; a *elaboração de legislação secundária* (ou administrativa) necessária para cumprir com os requisitos técnicos estabelecidos politicamente pelas directivas e Tratados da União Europeia; e, ainda, a *aplicação e execução* no plano nacional da legislação europeia<sup>133</sup>. Mas, ainda que se possa assumir que a transposição de grande parte destas decisões políticas para o plano nacional é feita dentro dos prazos estabelecidos<sup>134</sup>, nem sempre estas acções são tomadas de forma célere pelos Estados-Membros. Observa-se que os “*problemas de transposição geralmente ocorrem nos Estados-Membros que: se opõem ou expressam fortes reservas sobre a directiva no Conselho; têm legislação [nacional] diferente do conteúdo da directiva; e que dispõem de uma fraca capacidade legislativa e/ou administrativa*”<sup>135</sup>. Esta conclusão de Buonanno *et al.* é sustentada nos trabalhos de Thomson, onde se estudou a relação entre o número de Estados-Membros que apresentam razões para o incumprimento da transposição e a concretização desses incumprimentos concluindo que este último valor é em muito inferior ao primeiro<sup>136</sup>, e de Falkner *et al.* onde é apresentado um estudo sobre a não transposição de Directivas Europeias como forma de oposição dos Estados-Membros a estas e ao seu conteúdo<sup>137</sup>. Neste último conclui-se, de facto, que a oposição dos governos a determinadas Directivas é uma forte razão para a sua não implementação ou atraso nesse processo, assim como o aproveitamento de processos de decisão nacionais, sobre o mesmo tema e que ao nível nacional contrarie aquilo que será disposto por via de regulamentação europeia, é utilizado como argumento para a sua não transposição. Por último, damos nota de que, no que respeita à percepção de uma “*fraca capacidade legislativa e/ou administrativa*”<sup>138</sup> referida por Buonanno *et al.*, Falkner *et al.* designam como “*imperfeições*”<sup>139</sup>.

---

<sup>133</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. cit.*, p.109.

<sup>134</sup> THOMSON, Robert, 2010. *Op. cit.*, p.591.

<sup>135</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op.cit.*, p.109.

<sup>136</sup> THOMSON, Robert, 2010. *Op.cit.*, pp. 577-596.

<sup>137</sup> FALKNER, Gerda, Miriam Hartlapp, Simone Leiber and Oliver Treib, 2004. *Op. cit.*, pp. 452-473.

<sup>138</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. cit.*, p.109.

<sup>139</sup> FALKNER, Gerda, Miriam Hartlapp, Simone Leiber and Oliver Treib, 2004. *Op.cit.*, pp, p.466. A expressão no original é “*administrative shortcomings*” pelo que a sua tradução para a língua portuguesa pode ser concretizada por “imperfeições” ou, num sentido mais negativo “deficiências”.

Seria, portanto, expectável que perante situações onde esta resistência se verificasse, fosse colmatada por uma rápida reacção e correcção do problema. Segundo McCormick, tal não acontece dado a inexistência de um maior controlo da *aplicação e execução*. Uma situação que fica a dever-se a uma eventual falta de capacidade da Comissão Europeia para uma monitorização de forma continuada, capaz de detectar problemas ou deficiências na implementação, ou mesmo sobre a morosidade na aplicação das sanções<sup>140</sup> dirigidas aos Estados-Membros decorrentes da primeira situação<sup>141</sup>, um argumento contrariado de forma indirecta por Buonanno *et al.* quando refere a existência de uma multiplicidade de advogados dispersos para executar esta função<sup>142</sup>. No entanto, julgamos ainda importante aludir a uma das conclusões de Thomson, com base no seu estudo, que atribui à Comissão Europeia um papel fundamental na gestão da resistência que alguns Estados-Membros mostram em relação às Directivas fazendo com que, em muitos casos, essa resistência acabe por não ter efeitos práticos no momento da transposição do acto legislativo<sup>143</sup>.

Independentemente da discussão em torno dos prazos de implementação das decisões políticas, cumpridos ou não, e é esta mais uma evidência da diversidade dos estudos sobre o *ciclo político* e o risco de uma interpretação demasiado rígida das suas fronteiras e etapas, a *implementação* é efectuada através dos instrumentos legais disponíveis na União Europeia, traduzindo-se maioritariamente em actos legislativos. Por isso, o culminar desta fase do processo, pode implicar: *a)* uma transposição para legislação nacional do plano político europeu na forma de uma *directiva*, onde uma outra possível fonte de atrasos de implementação pode decorrer da liberdade de interpretação que, por vezes dá, aos Estados-Membros; *b)* uma resposta dos Estados-Membros ao impacto provocado com a entrada em vigor de um *regulamento* ou uma *decisão*, ao nível administrativo.

---

<sup>140</sup> Estas sanções podem resultar das opções disponíveis para a Comissão Europeia: em primeiro lugar uma “carta de notificação formal” ao Estado-Membro em incumprimento, em segundo lugar um “parecer fundamentado” e, por fim, uma acção por incumprimento no Tribunal de Justiça Europeu.

<sup>141</sup> MCCORMICK, John, 2011. *Op. cit.*, pp.135-136.

<sup>142</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op.cit.*, p.109.

<sup>143</sup> THOMSON, Robert, 2010. *Op. cit.*, p. 592.

### I.3.5 Avaliação

No fluxo das decisões políticas, o momento da *avaliação* é aquele que pretende determinar se uma determinada decisão, tenha ela resultado num acto político ou legislativo, serve os objectivos que lhe foram definidos – a sua *efectividade* – ou se os resultados alcançados superam o esforço associado à sua implementação – a sua *eficiência*. Mas não deve partir-se do princípio de que existe sempre a capacidade da sua execução, ou seja, é errado pensar-se que todo e qualquer acto da União Europeia é facilmente avaliado ou mesmo avaliado. Em alguns casos, constata-se dificuldades na tentativa de avaliação. As falhas ou dificuldades nesta missão podem verificar-se em resultado de várias condicionantes. Podem derivar: *a)* de problemas na utilização de métricas, em função da área política em que incide, resultando na impossibilidade de dispor de dados mensuráveis de forma sistemática; *b)* do facto de nem todas as áreas políticas disporem, à partida, de resultados mensuráveis, seja qualitativa ou quantitativamente; e *c)* duma interdependência das responsabilidades de implementação, execução e avaliação das várias camadas da governação da União Europeia e dos Estados-Membros. Para ultrapassar este tipo de dificuldades a Comissão Europeia, no âmbito das suas competências, opta por uma avaliação feita em termos gerais, ou seja, na incapacidade de efectuar uma avaliação detalhada, pormenorizada e acompanhada do rigor académico e científico de determinado acto, como o faz em temas concretos e com uma abrangência mais estreita, esta procede a avaliações com dados comparativos ou evidências de entendimento geral e amplo.

Focando-nos em temas passíveis de uma avaliação em termos concretos e não gerais, por norma é possível identificar, a partir da década de 1990, três fases neste processo<sup>144</sup>:

1. uma *avaliação* no momento da implementação do acto político ou legislativo – *avaliação ex ante*;

---

<sup>144</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. cit.*, pp.115-118.

2. uma *avaliação* tendo em vista a verificação da sua aplicação e encontrar formas, se necessário for, de melhorar e facilitar a sua implementação – avaliação intermédia; e
3. uma *avaliação* após a conclusão da implementação visando aferir a sua efectividade e eficiência – avaliação *ex post*.

Em qualquer uma das fases da *avaliação*, a Comissão Europeia está sempre dependente da informação que consegue obter junto dos Estados-Membros sobre o decorrer do processo de implementação. Uma situação que é identificada por McCormick como mais uma potencial fonte de dificuldades para uma avaliação correcta dos actos políticos e legislativos<sup>145</sup>. Não só se poderá questionar sobre a disponibilização correcta, na forma e no conteúdo, dos dados fornecidos, como se poderá avançar a possibilidade de uma incerteza na leitura e interpretação dos resultados alcançados uma vez que, em alguns casos, determinados temas recebem uma atenção e uma acção simultaneamente ao nível comunitário e ao nível nacional.

Não obstante conseguir-se uma *avaliação* efectiva de um determinado tema, na verdade, não deve concluir-se que o *ciclo político* termina nesta fase. Em muitos casos, esta etapa despoleta o regresso ao início do processo político que aqui tentámos descrever. Porque, como refere McCormick, “*muitas das políticas da União Europeia são desenhadas e aplicadas incrementalmente, intuitivamente, ou em resposta a emergências e alterações na opinião pública*”<sup>146</sup>, a consequência da *avaliação* da aplicação e execução dessas políticas pode conduzir os decisores políticos ao entendimento da necessidade de recolocar o mesmo tema na agenda política para qualquer ajuste (evolução ou involução), ou, como já aqui abordámos, em resultado do efeito de *spillover*, trazer para a agenda política temas complementares ao primeiro. Esta abordagem, além de nos proporcionar uma visão mais alargada sobre todo o processo de decisão política no âmbito da União Europeia, permite-nos também inferir sobre a co-relação que existe entre este e as *networks* que anteriormente abordámos. Parece-nos, portanto, que podemos referir que o *ciclo*

---

<sup>145</sup> MCCORMICK, John, 2011. *Op. cit*, pp.136-138.

<sup>146</sup> Idem, p.134.

*político* da União Europeia é, simultaneamente, uma consequência e um foco de origem das redes de negociações estudadas.

## CAPÍTULO II: Uma Estratégia para a União Europeia

Diz-nos a teoria que uma integração regional pode ser originada de quatro formas distintas: *i)* uma união de Estados por via da força, *ii)* uma união pela necessidade de segurança face a ameaças externas, *iii)* uma união em resultado da partilha de valores e objectivos comuns, ou *iv)* uma união de Estados na crença de que dessa forma promovem a paz e alcançam melhorias com a sinergia de esforços em várias áreas<sup>147</sup>. Encontramos, assim, na Europa, dois momentos distintos de integração regional. Um primeiro em que o tipo de relações entre Estados teve como catalisador as duas primeiras formas de união, antes de 1945, e um segundo tipo de relações assente nas duas últimas formas de integração, a partir de 1945.

Porque não é nosso objectivo proceder a uma análise quantitativa dos processos de decisão política da União Europeia, cabe-nos, agora, tentar perceber – mesmo com alguns constrangimentos com que nos deparámos, e deles daremos nota – se o enquadramento teórico anteriormente descrito encontra alguma aplicabilidade no caso específico que escolhemos como nosso objecto de estudo. Não procuramos, portanto, aferir sobre a generalidade ou a percentagem da aplicação destes modelos na União Europeia, mas sim verificar se é possível identificar e comprovar algum destes modelos, ou parte deles, no desenvolvimento da *Estratégia da União Europeia para a cibersegurança*<sup>148</sup>.

Infelizmente, sendo este um dos principais e com maior impacto de entre os constrangimentos já identificados, à data em que redigimos este trabalho, apesar de se encontrar num estágio avançado de discussão, o processo ainda não está concluído. Porque, como já aqui fizemos alusão, a transparência dos processos e a disponibilização de documentação pública varia de instituição para instituição, para além de toda a informação pública possível de recolher, faremos ainda uso do

---

<sup>147</sup> McCORMICK, John, 2011. *Op. cit.*, p.7.

<sup>148</sup> Na documentação de trabalho inicial, referida mais adiante, esta estratégia começou por ser apelidada de *Estratégia Europeia para a Segurança da Internet*. Tendo decorrido dos trabalhos de preparação e grupos de discussão a sua alteração para *Estratégia da União Europeia para a cibersegurança* e dessa forma ter sido anunciada publicamente, optamos pelo uso desta designação em todo este trabalho.

conhecimento adquirido empiricamente em virtude do acompanhamento alguns dos grupos de trabalho e formações envolvidos neste processo de decisão. Identificamos nesta situação um segundo grande constrangimento que tentaremos colmatar uma vez que é nosso dever e obrigação não fazer reflectir neste trabalho informações classificadas como confidenciais.

## II.1 A iniciativa e a definição política

Anualmente, durante o segundo semestre e perante o Parlamento Europeu, o Presidente da Comissão Europeia apresenta aquelas que são consideradas as prioridades políticas a implementar no ano seguinte. Esta lista de prioridades é apresentada sob a forma de Programa de Trabalho da Comissão Europeia<sup>149</sup> (CWP) e pode ser alvo de uma proposta de alterações por parte do Parlamento Europeu. Poder-se-á dizer que estes CWP<sup>150</sup> são parte integrante, se não quase na sua totalidade, da *agenda política* europeia.

No caso do nosso objecto de estudo, a *Estratégia da União Europeia para a cibersegurança*, a sua prioridade foi definida através do CWP 2012 onde, com vista a “*uma Europa aberta aos cidadãos*”, se anuncia, de forma muito sucinta, a pretensão de que seja encontrada e definida a “*resolução de questões fundamentais como o asilo e a resposta a novos desafios como a cibersegurança*”<sup>151</sup>. Esta prioridade, apresentada inicialmente como “*Estratégia Europeia para a segurança da Internet*”, tratou-se de uma das 129 acções prioritárias com execução prevista<sup>152</sup> para 2012 pela Comissão Europeia. Refira-se que no mesmo momento em que a Comissão Europeia apresenta a lista das suas prioridades para os anos seguintes, por norma, indica também quais as

---

<sup>149</sup> Na versão em língua inglesa *European Commission's Work Programme*, abreviado para *Commission's Work Programme* - CWP

<sup>150</sup> Estes CWP, bem como outra informação da Comissão Europeia a eles associada pode ser consultada em [http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_en.htm).

<sup>151</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2011. COM(2011) 777 final - *Programa de Trabalho da Comissão para 2012, Concretizar a renovação europeia*. Bruxelas.

<sup>152</sup> Esta lista de acções encontra-se disponível no anexo ao Programa de Trabalho da Comissão para 2012, disponível em [http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp2012\\_annex\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp2012_annex_pt.pdf) [versão em língua portuguesa] ou [http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp2012\\_annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp2012_annex_en.pdf) [versão em língua inglesa], consultado em 12 de Julho 2014.



iniciativas que anteriormente haviam sido definidas e propostas e que nesse momento abandona ou desiste, justificando as razões para tal através de um documento anexo. Como facilmente se poderá compreender, uma descrição mais detalhada sobre cada uma destas prioridades no CWP tornaria o documento bastante extenso e, por essa razão, para as prioridades descritas de forma muito breve no CWP e listadas no seu anexo, a Comissão Europeia elabora roteiros (*roadmaps*) detalhados sobre quais as intenções e propostas de acção para cada um dos temas e assuntos.

Tomando em consideração o roteiro definido para a *Estratégia da União Europeia para a cibersegurança* na versão n.º 4 datada de Novembro de 2011<sup>153</sup>, conhecendo-se da existência de uma versão anterior, n.º 3 datada de Agosto de 2011<sup>154</sup> – o que comprova a existência de trabalho preparatório muito anterior ao momento da apresentação do CWP 2012 – torna-se possível identificar algumas das razões pela qual o tema entrou na *agenda política* europeia.

No primeiro quadro deste roteiro, são apresentadas as principais motivações para esta iniciativa política, nomeadamente a argumentação da dependência das economias e do bem-estar social em relação à Internet e ao facto de se verificar um crescendo da vulnerabilidade desta devido ao aumento no “*número e [n]a gravidade dos ataques*”<sup>155</sup>. Mas esta iniciativa vem, também, ao encontro do desafio lançado pelo Programa de Estocolmo – um conjunto de prioridades políticas definidas pelo Conselho Europeu sobre áreas como “*liberdade, segurança e justiça, respondendo assim a uma preocupação fundamental dos povos dos Estados reunidos na União*”, para o período de 2010 a 2014, nomeadamente sob a égide de “*Uma Europa que protege*”<sup>156</sup>.

---

<sup>153</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned\\_ia/docs/2012\\_infso\\_003\\_european\\_internet\\_security\\_strategy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2012_infso_003_european_internet_security_strategy_en.pdf), consultado em 12 de Julho 2014.

<sup>154</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned\\_ia/docs/2012\\_infso\\_003\\_strategy\\_internet\\_security\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2012_infso_003_strategy_internet_security_en.pdf), consultado em 12 de Julho 2014.

<sup>155</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned\\_ia/docs/2012\\_infso\\_003\\_european\\_internet\\_security\\_strategy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2012_infso_003_european_internet_security_strategy_en.pdf), pp.1-2, consultado em 12 de Julho 2014.

<sup>156</sup> JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2010, *Programa de Estocolmo – Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos*, Nº C 115/1 – 04.05.2010. Bruxelas.

Um outro aspecto relevante a ter-se em consideração nesta intenção da Comissão Europeia, é o facto de esta não só pretender sustentar o seu desenvolvimento no trabalho e iniciativas já implementadas nesta área no âmbito da União Europeia, como também em iniciativas resultantes de acordos internacionais, nomeadamente no *EU-U.S. Working Group on Cyber-security and Cyber-crime*, um grupo de trabalho que foi formado na sequência dos trabalhos e resultados obtidos através da Cimeira UE-EUA<sup>157</sup>, que decorreu em Lisboa, em 20 de Novembro de 2010.

Observamos, portanto, que de acordo com a lista de fontes de influência<sup>158</sup> identificadas por McCormick, e que sinalizámos no Capítulo anterior, em particular sobre a *definição da agenda*, a necessidade de uma *Estratégia da União Europeia para a cibersegurança* posiciona-se na agenda política europeia devido a: uma *pressão para uma harmonização das matérias entre Estados-Membros*, motivada por *pressões internas e externas à União Europeia*, seja pelos ataques contra empresas e organizações governamentais e financeiras da União Europeia perpetrados através da Internet, que estão na origem de situações de *emergências ou crises*, seja pela existência de *acordos internacionais* que prevêm acções nesta área, bem como pela *pressão institucional*, neste caso, do Conselho Europeu. Constata-se ainda pelo histórico de iniciativas assinaladas, e em prática na União Europeia no âmbito da segurança na Internet<sup>159</sup>, que esta iniciativa também decorre com uma forte influência do *efeito de spillover* e da *evolução política*.

Parece, portanto, para além de se verificar a tipificação adoptada por McCormick no leque de razões que sustentam esta proposta, que também se verifica que os actores maioritariamente envolvidos, senão todos, na introdução deste tópico na *agenda política* são agentes que se encontram ao nível do poder de influência e decisão na União Europeia: Conselho Europeu, Comissão Europeia e os governos através do Conselho (da União Europeia e Europeu).

---

<sup>157</sup> Mais informações sobre o âmbito e resultados desta iniciativa entre a União Europeia e os Estados Unidos da América estão disponíveis em [http://eeas.europa.eu/us/sum11\\_10/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/us/sum11_10/index_en.htm).

<sup>158</sup> MCCORMICK, John, 2011. *Op. cit.*, pp.130-131.

<sup>159</sup> Para além daquela que é disponibilizada no roteiro em apreço, mais informações sobre outras iniciativas podem ser encontradas em <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/cybersecurity>.

O trabalho de preparação da iniciativa política que veio a ser adoptada pela Comissão Europeia e pela Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança<sup>160</sup>, em 7 de Fevereiro de 2013 – mais de um ano após o seu anúncio como uma prioridade para a União Europeia –, é apresentado como tendo sido desenvolvido através dos seguintes meios<sup>161</sup>:

- *“Uma consulta pública em linha sobre como «Melhorar a segurança das redes e da informação na UE», que decorreu entre 23 de julho e 15 de outubro de 2012. A Comissão recebeu um total de 169 respostas por Internet e mais 10 por carta.*
- *Debates com os Estados-Membros no contexto do Fórum Europeu dos Estados-Membros (FEEM)<sup>162</sup>, em reuniões bilaterais e na conferência da União Europeia sobre a cibersegurança organizada pela Comissão e pelo Serviço Europeu para a Acção Externa em 6 de julho de 2012.*
- *Discussões com associações e empresas do setor privado, nomeadamente no contexto da Parceria Público-Privada Europeia para a Resiliência (EP3R) e em reuniões bilaterais.*
- *Debates com a ENISA e o CERT-UE*
- *Discussões no âmbito da Assembleia da Agenda Digital de 2012.”*

Das consultas aos documentos preparados pela Comissão Europeia referentes a esta estratégia, nomeadamente na sua exposição da avaliação de impacto, constatamos que, para além de reuniões bilaterais e eventos públicos promovidos pelos serviços da Comissão Europeia e do Serviço Europeu para a Acção Externa, é

---

<sup>160</sup> À data, o cargo era ocupado por Catherine Ashton.

<sup>161</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2013b. SWD(2013) 31 final – Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Resumo da Avaliação de Impacto que acompanha o documento Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível de segurança das redes e da informação em toda a União. Bruxelas.

<sup>162</sup> Neste documento, a sigla do referido grupo foi adaptada à língua portuguesa. No seio da União Europeia, este grupo de trabalho promovido pela Comissão Europeia é conhecido por EFMS, correspondente à sua designação, na língua inglesa, de *European Forum of Member States* – em futuras referências faremos uso da sigla EFMS. Mais adiante verificamos que os serviços de tradução da Comissão Europeia mantiveram a sigla pela qual é conhecido o grupo EP3R – Parceria Público-Privada Europeia para a Resiliência (*European Public-Private Partnership for Resilience* na versão em língua inglesa).

dado a conhecer a influência que tiveram as discussões no interior de dois grupos criados pela Comissão Europeia, o EFMS e o EP3R<sup>163</sup>. Estes dois grupos de trabalho e discussão, apesar de receberem ambos o apoio da Comissão Europeia e da Agência da União Europeia para Segurança das Redes e da Informação<sup>164</sup> (ENISA) no que respeita aos aspectos logísticos, apresentam características diferentes. O primeiro é composto por delegados e peritos indicados pelos Estados-Membros, por isso mais direccionado para o sector público. O segundo, que pretendia alcançar uma maior cooperação e partilha de informação entre o sector privado e o sector público, era, por isso, constituído por representantes de organizações de administrações públicas dos Estados-Membros e de empresas<sup>165</sup>. Não obstante ser admitida a participação de peritos em qualquer um dos grupos, consideramos não estarmos perante *comunidades epistémicas*, aqui já abordadas, mas sim de *policy networks* em virtude da diversidade de competências e responsabilidades dos actores nelas envolvidos. Apesar das várias referências passíveis de serem encontradas em documentos da Comissão Europeia mencionando o trabalho desenvolvido e apresentado por estes dois grupos, um facto que ressalta é que pouca ou nenhuma informação e/ou relatos das discussões por eles promovidas são tornados públicos. Não obstante serem redigidos, os inúmeros relatórios e relatos resultantes destas discussões não são tornados públicos. Apenas são conhecidos pelos serviços da Comissão Europeia e da ENISA, para além, naturalmente, dos delegados que integram estes grupos de discussão.

Importa também referir que, para além do envolvimento de 26 DGs e outros serviços da Comissão Europeia, em conjunto com o Serviço Europeu para a Acção Externa, a Comissão Europeia refere na avaliação de impacto que também tomou em consideração as discussões ocorridas no Parlamento Europeu<sup>166</sup> sobre esta prioridade, em particular na Comissão da Indústria, Investigação e Energia (ITRE) e na

---

<sup>163</sup> EUROPEAN COMMISSION, 2013. *Op. cit.*, pp.7-9.

<sup>164</sup> <https://www.enisa.europa.eu/>

<sup>165</sup> Com a adopção da *Estratégia da União Europeia para a cibersegurança* o EP3R foi substituído por uma outra iniciativa da Comissão Europeia com características semelhantes intitulada *NIS Platform*. Para além da informação disponibilizada pela Comissão Europeia no documento onde definia a intenção de promover o EP3R, podem ser encontrados mais alguns detalhes sobre o aquele que era o seu âmbito e objectivos em <https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/public-private-partnership/european-public-private-partnership-for-resilience-ep3r>.

<sup>166</sup> EUROPEAN COMMISSION, 2013. *Op. cit.*, pp.7-8.

Subcomissão da Segurança e Defesa<sup>167</sup> (SEDE). Aqui, e sobre esta Comissão e Subcomissão do Parlamento Europeu, vemo-nos na obrigação de aludir ao facto de a estas terem sido solicitados alguns contributos para a pesquisa que nos propusemos fazer mas, e apesar das insistências, as nossas tentativas de contacto nunca obtiveram qualquer resposta.

Dado que o objectivo primário da *definição de políticas* – como já tivemos oportunidade de referir neste trabalho quando fizemos a descrição do *ciclo político* da União Europeia – é o de identificar e seleccionar as opções possíveis e realistas com vista à implementação dessas mesmas políticas, o resultado das discussões e dos instrumentos utilizados em torno desta iniciativa consubstanciou-se na definição de uma estratégia global com cinco grandes prioridades<sup>168</sup> e na apresentação de uma proposta legislativa para as colocar em prática. A opção do acto legislativo a incorporar nesta Estratégia, que inicialmente passou pela possibilidade de um Regulamento e que foi abandonada no seguimento das discussões de preparação da iniciativa, pendeu para uma Directiva. De acordo com a sua proposta inicial, no eventual momento da sua transposição, esta Directiva forçará a implementação de iniciativas subsequentes por parte dos governos visto que não só se verá na obrigação de elaborar legislação específica para esse efeito, como também na definição de estratégias de âmbito nacional e, possivelmente, no próprio funcionamento institucional das suas estruturas, acrescendo a criação de mecanismos de cooperação no plano nacional e europeu. Importa referir que também o sector privado será implicado uma vez que se prevê a necessidade deste adoptar um conjunto de boas práticas.

A apresentação desta *Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União*<sup>169</sup>, surgindo como parte

---

<sup>167</sup> Uma das duas subcomissões que pertencem à Comissão dos Assuntos Externos. A segunda Subcomissão é a dos Direitos do Homem.

<sup>168</sup> São elas: 1) alcançar a resiliência do ciberespaço, 2) reduzir drasticamente a cibercriminalidade, 3) desenvolver a política e as capacidades no domínio da ciberdefesa no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa, 4) desenvolver os recursos industriais e tecnológicos para a cibersegurança, e 5) estabelecer uma política internacional coerente em matéria de ciberespaço para a União Europeia e promover os valores fundamentais da UE.

<sup>169</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2013a. *COM(2013) 48 final – Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União*. Bruxelas.

integrante da Estratégia, assinalou assim o início de uma nova etapa do *ciclo político* que descrevemos anteriormente: a *tomada de decisão*.

Sustentada na necessidade de assegurar o funcionamento do Mercado Interno, dado o entendimento de que os sistemas de redes e de informação desempenham um papel importante na circulação de bens, serviços e pessoas, e também na necessidade de uma harmonização entre Estados-Membros em matérias de segurança das redes e da informação<sup>170</sup>, esta proposta de Directiva foi apresentada como tendo base legal no Artigo 114.º do TFUE<sup>171</sup> podendo portanto excluir-se a possibilidade deste tema vir a ser considerado no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum. Assim, nesta fase do *ciclo político* onde, segundo Buonanno *et al.*, os aspectos políticos das propostas pesam mais que os aspectos técnicos<sup>172</sup>, o Parlamento Europeu adquire uma maior visibilidade e um nível de influência superior em relação à fase anterior.

Assente no Método Comunitário, iniciou-se, portanto, o *processo legislativo ordinário* número 2013/0027(COD)<sup>173</sup> – número único que o identifica entre as centenas de processos nos serviços, tanto da Comissão Europeia como do Parlamento Europeu. É possível verificar, dado que essa informação é pública, que após o início do *processo legislativo ordinário*, isto é, após ter sido formalmente transmitido ao Parlamento Europeu foi definida como Comissão responsável pelo acompanhamento da proposta a Comissão do Mercado Interno e da Protecção dos Consumidores, uma vez que se trata duma iniciativa com impacto no Mercado Interno. O conteúdo da proposta foi ainda comunicado a todas as outras Comissões cujas matérias de

---

<sup>170</sup> Esta reclamação da harmonização necessária é justificada, no texto da proposta de Directiva, pelo seu reconhecimento a quando o estabelecimento da ENISA através do Regulamento n.º 460/2004.

<sup>171</sup> É possível ler-se no n.º 1 deste artigo que “*Salvo disposição em contrário dos Tratados, aplicam-se as disposições seguintes à realização dos objectivos enunciados no artigo 26.º. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, e após consulta do Comité Económico e Social, adoptam as medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objecto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno*” e no n.º 2 que “*O n.º 1 não se aplica às disposições fiscais, às relativas à livre circulação das pessoas e às relativas aos direitos e interesses dos trabalhadores assalariados*”. A argumentação do Mercado Único utilizada no texto da proposta pode suscitar algumas dúvidas se tivermos em consideração que um dos princípios básicos deste é a dita livre circulação das pessoas.

<sup>172</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. cit.*, p.106.

<sup>173</sup> O percurso do processo legislativo ordinário, neste caso concreto, pode ser seguido junto dos serviços da Comissão Europeia em [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_print.cfm?CL=pt&DosID=202368](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_print.cfm?CL=pt&DosID=202368) e junto dos serviços do Parlamento Europeu em [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2013/0027\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2013/0027(COD)).

acompanhamento são alegadamente abordadas na proposta para que estas se pudessem pronunciar, se tal se justificasse. Das dez Comissões parlamentares identificadas<sup>174</sup> como tendo uma eventual palavra a dizer nestas matérias, apenas quatro procederam à emissão de pareceres sobre a proposta de Directiva: a do Mercado Interno e da Protecção dos Consumidores<sup>175</sup> – a Comissão com maiores responsabilidades no processo – e também as Comissões dos Assuntos Externos<sup>176</sup>, da Indústria, Investigação e Energia<sup>177</sup> e a das Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos<sup>178</sup>. Tendo em consideração estes pareceres, a Comissão do Mercado Interno e da Protecção dos Consumidores, competente quanto à matéria de fundo, procedeu à elaboração de um relatório<sup>179</sup> para a discussão em sessão plenária, em primeira leitura. Dessa sessão plenária do Parlamento Europeu, realizada em Estrasburgo, em Março de 2014, resultou a aprovação dum requerimento à Comissão Europeia, sugerindo, o Parlamento Europeu, para esse efeito, várias alterações<sup>180</sup> à proposta inicial do documento.

No decorrer desta fase, e conforme tivemos oportunidade de demonstrar no fluxo sobre o *processo legislativo ordinário* (Figura 2), um outro tipo de actores pode influenciar o processo, nomeadamente a *primeira leitura* no Parlamento Europeu, decorrente do procedimento de *verificação do princípio de subsidiariedade pelos*

---

<sup>174</sup> Comissão do Mercado Interno e da Protecção dos Consumidores, Comissão dos Assuntos Externos, Comissão do Mercado Internacional, Comissão de Orçamentos, Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários, Comissão do Ambiente, Saúde Pública e Segurança Alimentar, Comissão da Indústria, Investigação e Energia, Comissão dos Transportes e Turismo, Comissão dos Assuntos Jurídicos e a Comissão das Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos.

<sup>175</sup> Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-514.882+01+DOC+PDF+V0//PT&language=PT> com as propostas de alterações disponíveis em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-519.685+01+DOC+PDF+V0//PT&language=PT>.

<sup>176</sup> Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-516.830+04+DOC+PDF+V0//PT&language=PT>.

<sup>177</sup> Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-519.596+02+DOC+PDF+V0//PT&language=PT>.

<sup>178</sup> Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-514.755+02+DOC+PDF+V0//PT&language=PT>.

<sup>179</sup> Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0103+0+DOC+PDF+V0//PT>.

<sup>180</sup> Proposta de alterações disponíveis em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0244+0+DOC+XML+V0//PT>.

*Parlamentos Nacionais*<sup>181</sup>. Através de uma plataforma que permite a partilha de informação entre os Parlamentos Nacionais e o Parlamento Europeu de forma bidireccional, a IPEX – *the InterParliamentary EU information eXchange*<sup>182</sup>, numa consulta que efectuamos em 15 de Setembro de 2014, e apesar da data definida como limite para este procedimento ser a de 10 de Abril de 2013, apenas era conhecido o ponto de situação da apreciação pelos Parlamentos Nacionais de 13 Estados-Membros e destes, só 8 haviam concluído esta verificação: Alemanha, Espanha, Holanda, Polónia, Portugal, Roménia, República Checa e Suécia. Observa-se que daqueles Estados-Membros cujo escrutínio de subsidiariedade já se havia iniciado mas que se encontrava ainda em curso naquela data, o Conselho Nacional da Eslováquia já havia manifestado fortes preocupações relativamente a esta proposta de Directiva. Daqueles cujo escrutínio se encontra concluído, três indicaram existir a necessidade de troca de mais informação entre os Parlamentos Nacionais e o Parlamento Europeu, tendo mesmo alguns encetado o procedimento de “*diálogo político*”<sup>183</sup>, e apenas um, o Parlamento sueco, chegou à conclusão que o texto da proposta violaria o princípio de subsidiariedade apresentando, para esse efeito, um parecer fundamentado.

---

<sup>181</sup> Para um maior aprofundamento das relações entre os Parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu, Cf. FRAGA, Ana, 2001. *Os parlamentos nacionais e a legitimidade da construção europeia*. Lisboa: Edições Cosmos.

<sup>182</sup> <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do>

<sup>183</sup> Procedimento onde o Estado-Membro emite uma opinião sobre a proposta do acto legislativo à qual a Comissão Europeia deverá responder. Para mais informações sobre este procedimento e outros dados relacionados com o “diálogo político” consultar [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm).





**Figura 2 – Situação de escrutínio da proposta de Directiva pelos Paramentos Nacionais em 15 de Setembro de 2014 (Fonte: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2013&number=0027&appLng=EN>)**

Sem conseguirmos aferir o impacto que terão tido as trocas de informação realizadas entre Parlamento Europeu e as instituições nacionais – neste caso o Bundesrat da Alemanha ou os Senados da República Checa e da Roménia – é certo o reconhecimento na decisão do Parlamento Europeu em primeira leitura da fundamentação apresentada pelo Parlamento Sueco, pois nos considerandos do texto

em votação em sessão plenária é possível ler-se ter sido tomado *“em conta o parecer fundamentado apresentado pelo Parlamento sueco, no âmbito do Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, segundo o qual o projecto de ato legislativo não respeita o princípio da subsidiariedade”*<sup>184</sup>.

Mas, e de acordo com o processo legislativo ordinário, paralelamente aos trabalhos que foram sendo realizados no Parlamento Europeu, também o Conselho (da União Europeia), nomeadamente através da formação para os Transportes, Telecomunicações e Energia (Conselho TTE), uma das suas dez formações, tem desenvolvido alguma actividade de discussão em torno desta proposta da Comissão Europeia. Com menos informação pública disponível, é conhecida a ocorrência de uma sessão de apresentação de um relatório de progresso elaborado pela Presidência Irlandesa do Conselho da União Europeia, em resultado dos trabalhos preparatórios desenvolvidos pelos grupos de trabalho desta formação<sup>185</sup>, e um debate no Conselho TTE em Junho de 2013 onde a proposta terá sido classificada como ponto “B”<sup>186</sup> na ordem do dia do Conselho. Se nesta reunião é possível verificar existir uma concordância entre os Ministros relativamente aos objectivos que a proposta de Directiva pretende alcançar, o mesmo já não se poderá dizer sobre a via proposta para lá chegar. Percebe-se pela divulgação dos principais resultados deste Conselho TTE, que existem divisões entre os Estados-Membros sobre a *tomada de decisão*. Um dos principais pontos de divergência parece ser o entendimento político sobre o tipo e o grau de vinculação a que o acto legislativo, no momento de *implementação*, obrigará: *“muitos Estados-Membros, no entanto, mostram-se favoráveis a uma abordagem mais flexível, com regras vinculativas a nível da UE limitadas às infra-estruturas críticas e requisito básicos, complementados por medidas voluntárias opcionais. Outras*

---

<sup>184</sup> Texto aprovado pelo Parlamento Europeu em Estrasburgo, em 13 de Março de 2014, disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0244+0+DOC+XML+V0//PT>.

<sup>185</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2013. 10457/1/13 VER 1 PRESS RELEASE 3213rd Council meeting Transport, Telecommunications and Energy. Luxembourg, p.9

<sup>186</sup> Esta designação de “ponto B” por parte do Conselho decorre da classificação dos temas da agenda do Conselho em dois níveis: aqueles que vão a Conselho para aprovação sem qualquer discussão por parte dos Ministros, uma vez já terem sido alvo de acordo em reuniões de COREPER, são classificados como “pontos A”; e aqueles que, não tendo ainda sido possível alcançar acordos em COREPER, devendo ser merecedores de discussão por parte dos Ministro, são classificados como “pontos B”.

*delegações, ao contrário, foram da opinião de que só com medidas juridicamente vinculativas se poderá garantir a segurança das redes em toda a UE*<sup>187</sup>.

Em Dezembro do mesmo ano, já sobre a Presidência Lituana do Conselho da União Europeia, a discussão sobre um novo relatório de progresso relativo à evolução das negociações no seio dos grupos de trabalho é introduzida na agenda da 3278.ª reunião do Conselho TTE<sup>188</sup>. Uma vez mais, ficam patentes as divisões entre Estados-Membros dado que, *“apesar de todas as delegações reconhecerem plenamente a necessidade de medidas para combater ciberataques, as opiniões diferem sobre a melhor maneira de garantir a segurança da rede em toda a UE”*<sup>189</sup> onde, e novamente, as questões vinculativas parecem ter estado no cerne das divergências.

No conjunto dos principais resultados obtidos em ambos os Conselhos TTE em 2013, são adiantados alguns dos pontos onde se pede um maior aprofundamento das discussões. Parece existir, portanto, uma chamada de atenção para os pontos que dividem os Estados-Membros, indiciando um especial foco destes no impacto que esta Directiva tem, nomeadamente em áreas que se poderão considerar no âmbito das competências nacionais de cada Estado. Ou seja, é requerido um desenvolvimento de discussões, e apenas como exemplo, sobre as competências que devem ser atribuídas a *autoridades competentes nacionais* em matéria de cibersegurança.

Em Junho de 2014, desta feita com a Grécia a assumir a Presidência do Conselho da União Europeia durante o primeiro semestre, é apresentado um novo relatório de progresso<sup>190</sup>. Dando conta do *“considerável progresso neste dossier”*<sup>191</sup> o

---

<sup>187</sup> Na versão original em língua inglesa: *“Many member states, however, favoured a more flexible approach, with EU-wide binding rules limited to critical infrastructure and basic requirements, complemented by optional, voluntary measures. Other delegations, in contrast, were of the opinion that only legally binding measures could ensure network security throughout the EU.”* In COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2013. *Op.cit.*. Luxembourg, p.10.

<sup>188</sup> A agenda da 3278.ª reunião do Conselho TTE está disponível em <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2017011%202013%20INIT>.

<sup>189</sup> Na versão original em língua inglesa: *“Although all delegations fully acknowledge the need for action to combat cyber attacks, views differ on the best way to ensure network security throughout the EU.”* In COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2013a. 17341/13 PRESS RELEASE 3278th Council meeting Transport, Telecommunications and Energy. Brussels, p.9.

<sup>190</sup> É possível consultar este relatório na íntegra através do sítio da Internet do Banco de Inglaterra que o tornou público em <http://www.bankofengland.co.uk/financialstability/fsc/Documents/presidencyprogressreportnisdirectiv ejune2014.pdf> consultado em 4 de Janeiro 2015.

relatório aponta a necessidade de mais trabalho no sentido da “*alteração do texto*”. Ou seja, através da divulgação dos principais resultados do Conselho TTE de Junho de 2014, é-nos possível perceber a existência de uma não concordância integral com o texto da proposta de Directiva da Comissão Europeia. Tal como em anteriores reuniões, os Ministros voltaram a reconhecer a pertinência do tema – o que consubstancia uma concordância, desde o início, da introdução deste tema na *agenda política* – mas divergem quanto à *tomada de decisão*, isto é, quanto à forma final que produzirá impacto posteriormente na implementação.

Com base naquilo que já aqui aludimos sobre a tentativa de acelerar os processos legislativos, mormente incidente no decurso da fase da *tomada de decisão*, não deve ser descurada a possibilidade de, decorridos já mais de três anos desde que se terá iniciado, em Agosto de 2011, o *ciclo político* desta iniciativa da Comissão Europeia, e mais de um ano e meio após o início do *processo legislativo ordinário*, estarem já em curso os trílogos<sup>192</sup>.

---

<sup>191</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2014. 10320/14 PRESS RELEASE 3318th Council meeting Transport, Telecommunications and Energy. Luxembourg, p.15.

<sup>192</sup> Para melhor se compreender os seus objectivos e as fases em que incidem ver I.1.3.1 deste trabalho.

**Tabela 2: Cronologia do ciclo político da Estratégia da União Europeia para a cibersegurança**

Agosto 2011	Versão n.º 3 do roteiro da estratégia
Novembro 2011	Versão n.º 4 do roteiro da estratégia
Novembro 2011	Comunicação “Programa de trabalho da Comissão para 2012”
Junho 2012	<i>Digital Agenda Assembly 2012</i> (Comissão Europeia)
Julho 2012	Conferência sobre cibersegurança (Serviço Europeu para a Acção Externa)
Julho 2012 a Outubro 2012	Consulta pública online – “ <i>Improving NIS in the EU</i> ”
Dezembro 2011 a Dezembro 2012 (4 reuniões)	Reuniões EFMS
	Reuniões EP3R
Fevereiro 2013	Adopção da Estratégia da União Europeia para a cibersegurança
Fevereiro 2013	Apresentação da Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União
Abril 2013	Início do processo de Primeira leitura no Parlamento Europeu
Junho 2013	3243ª Reunião do Conselho da União Europeia (Transportes, Telecomunicações e Energia) <sup>193</sup>
Dezembro 2013	3278ª Reunião do Conselho da União Europeia (Transportes, Telecomunicações e Energia) <sup>194</sup>
Janeiro 2014	Voto nas Comissões do Parlamento Europeu, processo de Primeira leitura
Fevereiro 2014	Apresentação do relatório <sup>195</sup> da Comissão do Mercado Interno e da Protecção dos Consumidores do Parlamento Europeu sobre a Proposta de Directiva, processo de Primeira leitura
Março 2014	Debate <sup>196</sup> e Decisão <sup>197</sup> do Parlamento, processo de Primeira leitura
Junho 2014	3318ª Reunião do Conselho da União Europeia (Transportes, Telecomunicações e Energia) <sup>198</sup>

<sup>193</sup> Cf. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010164%202013%20INIT>

<sup>194</sup> Cf. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2017011%202013%20INIT>

<sup>195</sup> Cf. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0103+0+DOC+PDF+V0//EN>

<sup>196</sup> Cf. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20140312+ITEM-015+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

<sup>197</sup> Cf. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0244>

<sup>198</sup> Cf. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010171%202014%20INIT>

Dados os constrangimentos temporais a que este trabalho está vinculado, e pelo decurso que este processo tem tido, não teremos a possibilidade de nos referir ao resultado final desta etapa do *ciclo político*, ou da fase teórica subsequente, a *implementação*. É no entanto expectável, pelas posições que têm vindo a ser assumidas e tornadas públicas por todos os envolvidos nesta *tomada de decisão*, que os resultados finais possam ainda demorar algum tempo a ser alcançados, ao qual deverá ser acrescentado o período determinado no acto legislativo para a sua transposição<sup>199</sup>, caso ele venha a ser efectivamente adoptado. Por inerência, também à última fase do *ciclo político*, a *avaliação*, é-nos impossível proceder a qualquer análise.

## II.2 Um ciclo político influenciado ou influenciável?

A descrição que tentámos fazer aquele que tem sido, até ao momento, o *ciclo político* da *Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União*, um instrumento da *Estratégia da União Europeia para a cibersegurança*, pode dar a sensação, tal como em outros trabalhos teóricos que incidem sobre os processos de decisão da União Europeia, que se trata de um processo linear e estanque a influências exteriores. Da consulta a alguma da bibliografia disponível sobre estes processos, e dela podemos destacar os trabalhos de Buonanno *et al.*<sup>200</sup>, Lelieveldt *et al.*<sup>201</sup>, McCormick<sup>202</sup>, Peterson *et al.*<sup>203</sup> ou Wiener *et al.*<sup>204</sup> de entre muitos outros, ficamos com o enquadramento teórico de como funcionam e de como interagem as instituições europeias. Através de trabalhos como os de

---

<sup>199</sup> Na sua versão original, a proposta de Directiva determina um período de um ano e meio para este efeito, sendo de esperar que no decorrer das negociações esse período possa vir a ser prolongado: “Art. 21 – 1, *Member States shall adopt and publish, by [one year and a half after adoption] at the latest, the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive. They shall forthwith communicate to the Commission the text of such provisions.*”

<sup>200</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. cit.*

<sup>201</sup> LELIEVELDT, Herman e Sebastiaan Princen, 2011. *Op. cit.*

<sup>202</sup> MCCORMICK, John, 2011. *Op. cit.*

<sup>203</sup> PETERSON, John and Michael Shackleton, 2006. *Op. cit.*

<sup>204</sup> WIENER, Antje and Thomas Diez (eds.), 2009. *Op. cit.*

Carvalho<sup>205</sup>, Crombez<sup>206</sup>, Falkner *et al.*<sup>207</sup>, Guéguen<sup>208</sup>, Jönsson *et al.*<sup>209</sup>, Lampreia *et al.*<sup>210</sup> ou Thomson *et al.*<sup>211</sup>, por exemplo, esse enquadramento adquire novos contornos quando, para além dos *stakeholders* institucionais – Comissão Europeia, agências europeias, Conselho (da União Europeia e Europeu) e Parlamento Europeu – são introduzidos outros tipos de *stakeholders*. E a participação destes *stakeholders* no processo que entendemos estudar é verificável através da informação disponível que possibilita a identificação de quais os actores alegadamente envolvidos na fase de *definição da política*, isto é, quem foram as entidades que directa ou indirectamente participaram na segunda etapa do *ciclo político* que descrevemos no Capítulo anterior. Terão sido envolvidos o sector público, através de entidades e organizações nacionais e europeias, o sector privado, através de empresas e ONGs, e a sociedade civil, podendo assumir-se também uma participação das comunidades técnica e académica, seja na qualidade de peritos chamados pelos governos ou através das iniciativas públicas – com a consulta pública em linha, fóruns e eventos – promovidas pela Comissão Europeia. Esta constatação também foi possível aferir através das respostas dadas às entrevistas que fizemos a alguns *stakeholders* identificados como tendo estado envolvidos na fase de preparação da *Estratégia da União Europeia para a cibersegurança*, assim como a outros que, não estando identificados directamente, nos pareceram organizações óbvias e com interesse na matéria. Foi-nos maioritariamente confirmada a sua participação por via da consulta pública lançada pela Comissão Europeia, com *position papers* defendendo as suas posições individuais ou corporativas e ainda através de reuniões bilaterais com a própria Comissão Europeia ou através da participação em grupos de discussão como os que já referimos anteriormente.

De uma forma geral, os *stakeholders* que acederam responder às nossas perguntas, salientaram a pertinência e o seu interesse no tema colocado na *agenda*

---

<sup>205</sup> CARVALHO, Luís Nandin de, 2000. *Direito ao Lobbying, Teorias, meios e técnicas*. Lisboa: Edições Cosmos.

<sup>206</sup> CROMBEZ, Christophe, 2002. *Op. cit.*

<sup>207</sup> FALKNER, Gerda, Miriam Hartlapp, Simone Leiber and Oliver Treib, 2004. *Op.cit.*

<sup>208</sup> GUÉGUEN, Daniel, 2013. *Op. cit.*

<sup>209</sup> JÖNSSON, Christer, et al., 1998. *Op.cit.*

<sup>210</sup> LAMPREIA, J. Martins, e Daniel Guéguen, 2008. *Op. cit.*

<sup>211</sup> THOMSON, Robert, 2010. *Op. cit.*

*política*, identificando como apropriados os mecanismos utilizados pela Comissão e, em alguns pontos, dando a entender rever-se em certas partes do conteúdo posteriormente apresentado não obstante alguns dos *position papers* possíveis de consultar publicamente (nos sítios da Internet dessas entidades ou nos que a Comissão Europeia disponibiliza relacionados com a consulta pública<sup>212</sup>) revelam posições de alguma divergência e resposta aos documentos da Comissão Europeia. Há, entretanto, dois pormenores que julgamos importante referir, uma vez que também nos foram dados a conhecer nas nossas entrevistas: duas das instituições referidas pela Comissão Europeia como tendo estado envolvidas na preparação da proposta escusaram-se a responder a questões relacionadas com essa fase de preparação alegando não ter tido qualquer envolvimento (apesar de, a pelo menos uma delas, lhe serem conhecidos *position papers* públicos sobre a iniciativa) e também a percepção por parte de interlocutores de instituições europeias de que o processo de preparação foi liderado de forma muito fechada pela Comissão Europeia, deixando de fora alguns contributos e *stakeholders* capazes e com competência para acrescentar maior robustez a esta iniciativa da Comissão Europeia. Alguns foram mesmo mais longe nas suas observações, destacando que um importante documento para esta fase de preparação, o relatório da avaliação de impacto, elaborado por uma empresa contratada pela Comissão Europeia<sup>213</sup> foi alvo de diversas críticas por parte de diversos *stakeholders*, em especial pela disparidade entre os custos previstos no documento e os custos reais para a implementação destas medidas nesta matéria.

Este relatório que pretende fazer a avaliação do impacto<sup>214</sup> da implementação de medidas com vista a atingir os objectivos da Estratégia a par de reuniões com associações sectoriais e, principalmente, a consulta pública, foram-nos referidos por responsáveis na Comissão Europeia que entrevistámos como instrumentos determinantes para a fase da *definição da política*. Por essa razão, e não sendo possível

---

<sup>212</sup> <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/consultation-network-and-information-security-publication-individual-responses>.

<sup>213</sup> Este relatório é público e é possível ser encontrado juntamente com a documentação disponibilizada sobre a consulta pública. Nas respostas às entrevistas feitas, a realização deste estudo por uma empresa externa contratada também foi confirmada por responsáveis da Comissão Europeia.

<sup>214</sup> *Impact assessment of possible measures to enhance cooperation, coordination and information exchange in the area of Internet Security between Member States and stakeholders, including across sectors, in the EU*



aferir o nível de envolvimento de outros *stakeholders* por via destas reuniões bilaterais, direccionámo-nos para o instrumento que nos pode dar alguma informação de forma aberta, a consulta pública em linha. Salientamos, no entanto, que de todas os instrumentos elencados pela Comissão Europeia como tendo estado na base desta iniciativa política, apenas a consulta pública – e ainda assim não na sua totalidade – nos permite, de forma aberta, conhecer os *stakeholders* e o seu posicionamento relativamente ao processo em questão.

Assim, se considerarmos que a consulta pública terá recolhido 180<sup>215</sup> contributos, sendo que 88 terão sido efectuados em nome individual, 12 por entidades públicas e 80 por organizações, tais como associações, ONGs, academia, etc.<sup>216</sup>, poderemos ser levados a construir a ideia de que o número de participações é bastante reduzido para a importância que o tema alegadamente, e segundo a documentação que o sustenta, tem actualmente na sociedade, assim como pouco representativo da dimensão dos sectores público e privado, da sociedade civil e das comunidades técnicas e académicas na União Europeia. Esta assumpção decorre duma avaliação quantitativa que fizemos das informações disponíveis publicamente sobre todas as consultas públicas efectuadas em 2012, o mesmo ano da consulta pública que estamos agora a observar, e que se podem resumir através da seguinte tabela:

---

<sup>215</sup> Foi possível verificar uma diferença no número de respostas em relação à informação disponibilizada no Resumo da Avaliação de Impacto e na própria Avaliação de Impacto, onde são indicadas 179 respostas, e o Anexo I relativo aos dados da consulta pública adjunto à Avaliação de Impacto, que contabiliza mais uma resposta, isto é, 180. Dado que neste último é apresentada uma segmentação das respostas por sector, utilizaremos neste trabalho a indicação de 180 respostas como referência. Importa ainda referir que deste valor, 169 respostas foram obtidas através da plataforma disponibilizada *online* e as restantes através de outras vias.

<sup>216</sup> EUROPEAN COMMISSION, 2013. *Op.cit.*, p.62.

**Tabela 3: Consultas públicas promovidas pela Comissão Europeia em 2012** (Fonte: [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/2012/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/2012/index_en.htm))

Consultas públicas promovidas pela Comissão Europeia em 2012 <sup>217</sup>	
Número de consultas públicas anunciadas nos sítios da Internet da Comissão Europeia	112
Número de consultas públicas com referências nos sítios Internet da Comissão Europeia	96
Número de consultas públicas com resultados apresentados nos sítios Internet da Comissão Europeia	70
Maior número de respostas a uma consulta pública	5101
Menor número de respostas a uma consulta pública	8
Número médio de respostas às consultas públicas	239

Verificamos, portanto, que o número de respostas dadas (180) à consulta pública em questão é significativamente inferior ao da média (239) de respostas verificadas em consultas públicas durante esse ano. Assim, não obstante responsáveis na Comissão Europeia nos terem referido que consideram os níveis de participação como estando dentro do esperado e a percepção de elementos do Parlamento Europeu, também obtida por via de entrevistas, ir no sentido contrário, isto é, o de corroborar uma eventual fraca participação neste instrumento – no seu entender decorrente de um menor interesse nessa fase do processo, pois consideram que para um processo com a dimensão estratégica deste se esperaria uma participação muito superior à que se verificou –, parece-nos ser possível avançar com a possibilidade de estarmos perante um cenário passível de reforçar não só a ideia enraizada – e já aqui salientada – de um afastamento dos cidadãos em relação às instituições da União

<sup>217</sup> Para melhor compreensão desta tabela importa explicar as diferenças encontradas nos valores agora apresentados. Quando nos referimos ao número de consultas públicas anunciadas, devem entender-se como aquelas que são anunciadas como tendo sido lançadas pela Comissão Europeia. No entanto, estas diferem em número das “com referências nos sítios Internet” uma vez que no sítio inicial onde são anunciadas, 16 não têm qualquer informação sobre a sua efectiva concretização. Restam, portanto, 96 que são aludidas como efectuadas mas destas só em 70 se encontram dados – umas com mais detalhe do que outras – sobre respostas de *stakeholders*. De ressaltar que estes valores globais não incluem a consulta pública cuja participação estamos agora a avaliar.

Europeia, mas também da ideia de um distanciamento entre aquilo que os cidadãos consideram ser importante no momento e aquilo que os decisores políticos consideram dever integrar a agenda política<sup>218</sup>.

Mas se até aqui temos estado a constatar, à luz de alguns estudos teóricos e das confirmações que conseguimos obter através das entrevistas possíveis de concretizar sobre este processo específico, que o quadro institucional de decisão na União Europeia é permeável à participação de vários *stakeholders*, pelo menos na fase da *definição de políticas* – e não descuramos, no entanto, a possibilidade do mesmo ter sucedido no momento da *definição da agenda* política –, também nos foi possível observar essa permeabilidade na fase da *tomada de decisão*. Recordando que esta fase, a terceira do *ciclo político* que já descrevemos, teve o seu aparente ponto de partida com o anúncio pela Comissão Europeia da proposta de Directiva e consequente início do processo de *primeira leitura* pelo Parlamento Europeu, é notório que *stakeholders* não-governamentais terão exercido acções no sentido de influenciar o processo, ou pelo menos tal terá sido tentado.

É possível encontrar-se inúmeros posicionamentos públicos em relação a esta proposta de Directiva, especialmente por parte de associações do sector privado e da banca. Apenas como exemplo, podemos referir os *position papers* da ETNO<sup>219</sup> (*The European Telecommunications Network Operators' Association*), ligada aos operadores de telecomunicações europeus e que levanta algumas dúvidas quanto à operacionalidade e algumas das obrigações propostas quando comparadas com legislação já existente e implementada, e também da EBF<sup>220</sup> (*European Banking Federation*), que representa os interesses dos bancos europeus seus associados e, de forma mais extensa, levanta algumas reservas propondo algumas sugestões sobre o articulado da proposta. Importa referir que, para além destes dois exemplos, foi-nos ainda possível localizar posicionamentos públicos de outras organizações e empresas

---

<sup>218</sup> BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Op. cit.*, pp.104-105.

<sup>219</sup> Posição de 30 de Agosto 2013 disponível em <https://www.etno.eu/news/etno/2013/224>, consultado em 1 de Janeiro 2014.

<sup>220</sup> Posição de 17 de Junho 2013 disponível em [http://www.ebf-fbe.eu/uploads/EBF\\_001314%20-%20EBF%20position%20paper%20on%20the%20Commission%20proposal%20for%20a%20directive%20concerning%20NIS.pdf](http://www.ebf-fbe.eu/uploads/EBF_001314%20-%20EBF%20position%20paper%20on%20the%20Commission%20proposal%20for%20a%20directive%20concerning%20NIS.pdf), consultado em 1 de Janeiro 2014.

como a EDPS – *European Data Protection Supervisor*<sup>221</sup>, BoF – *Bits of Freedom*<sup>222</sup>, Digital Europe<sup>223</sup>, OPTIMUS<sup>224</sup>, Telefónica<sup>225</sup>, etc. No entanto, não deve assumir-se que as tentativas de influenciar o processo ou opiniões emitidas sobre o conteúdo da proposta de Directiva se confinam ao espaço europeu. Nos Estados Unidos da América também se encontram opiniões em relação a este acto legislativo, dado que se considera à partida que a implementação desta Directiva terá impacto no Mercado Interno (da União Europeia) e, consequentemente, no mercado global visto que pretende legislar ou determinar acções que incidem igualmente sobre o sector privado. Apenas como exemplo, podemos nomear o caso do posicionamento da ITIC<sup>226</sup> (*Information Technology Industry Council*), uma associação sediada em Washington D.C. e que diz representar várias grandes empresas no sector das Tecnologias de Informação e Comunicação, bem como as posições assumidas pela AmCham<sup>227</sup> (*American Chamber of Commerce to the European Union*). Interessante foi também observar o facto de nas respostas à consulta pública levada a cabo pela Comissão Europeia se encontrarem participações de empresas norte-americanas, ainda que com representações na Europa, como a Symantec<sup>228</sup>, e até a Huawei<sup>229</sup>, uma empresa com a sua sede em Hong Kong.

Mas se estes *position papers* pretenderam ser uma resposta à proposta de Directiva avançada pela Comissão Europeia, outros existiram que surgiram como reacção à decisão e às propostas de alteração do Parlamento Europeu em *primeira leitura*. Tendo-nos sido possível ficar a conhecer, por via das respostas que obtivemos nas entrevistas que realizámos, que a preparação dos relatórios com posições do Parlamento Europeu – dadas as especificidades técnicas do tema – envolveu necessariamente iniciativas de recolha de informações junto de especialistas e

---

<sup>221</sup> <https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/EDPS>

<sup>222</sup> <https://www.bof.nl/>

<sup>223</sup> <http://www.digitaleurope.org/>

<sup>224</sup> <http://www.nos.pt/>

<sup>225</sup> <http://www.telefonica.com/en/home/jsp/home.jsp>

<sup>226</sup> Posição de 24 de Junho de 2013 disponível em <http://www.itic.org/dotAsset/a748f2f7-7d73-4d62-8ea0-b5ad35e3af27.pdf>, consultado em 1 de Janeiro 2014.

<sup>227</sup> <http://www.amchameu.eu/?tabid=71> onde se podem consultar os documentos sobre o tema em análise. Atente-se, inclusivamente, à existência de uma carta pretensamente enviada aos Ministros dos Estados-Membros com responsabilidade neste *dossier*.

<sup>228</sup> <http://www.symantec.com/>

<sup>229</sup> <http://www.huawei.com/>

também de representantes sectoriais, podemos confirmar a percepção de alguns dos entrevistados de que, neste tema, é muito difícil corresponder às expectativas e aos interesses de todos os *stakeholders*, sejam eles públicos ou privados. Importa, no entanto, destacar que algumas das reuniões bilaterais que ocorreram entre elementos do Parlamento Europeu e *stakeholders* representantes de alguns dos sectores que possam vir a sofrer algum eventual impacto com a transposição da proposta legislativa, foram, segundo os primeiros, despoletadas na sua grande maioria pelos próprios *stakeholders* junto dos serviços do Parlamento Europeu e, muito em especial, junto de deputados eleitos para o Parlamento Europeu pertencentes às Comissões envolvidas na apreciação deste *dossier*. Foi-nos ainda veiculada a percepção de que só terá sido dada uma maior atenção ao tema por parte dos *stakeholders* após a entrada da proposta de Directiva no Parlamento Europeu – uma percepção que, nos gabinetes do Parlamento Europeu, é confirmada pelo número de *stakeholders* que, não tendo participado na fase de preparação, manifestaram interesse na realização de reuniões bilaterais com os deputados eleitos para o Parlamento Europeu tendo como ponto único na agenda a proposta de Directiva. Esta situação também nos foi possível verificar em pelo menos uma resposta às nossas entrevistas a associações sectoriais, ou seja, uma das grandes associações sectoriais que nos respondeu referiu que mesmo não tendo participado na fase preparatória, tanto da Estratégia como da proposta de Directiva, tem sido bastante activa na fase posterior à sua apresentação, isto é, na fase da *tomada de decisão*, referindo ter já tido, entre outras, reuniões bilaterais com deputados eleitos para o Parlamento Europeu.

Por não dispormos de evidências substanciais que nos permitam sustentar a afirmação, tanto pelo número reduzido de respostas que tivemos nesse sentido como sendo apenas baseado nos relatos de *stakeholders* relevantes nesta fase do *ciclo político*, estando este processo já na sua fase de discussão com vista ao documento de *implementação*, sentimo-nos algo tentados a contrariar Crombez quando refere, e como já aqui o citámos, que “*o lobista pretende exercer acções de lobby junto do decisor político com preferências perto das suas quando a proposta está a ser*

*preparada*”<sup>230</sup> – talvez se encontre aqui uma rampa de lançamento para novos trabalhos futuros.

Se através destes *position papers* tornados públicos poderemos apenas ficar com a impressão de que terão ocorrido tentativas para influenciar a proposta de Directiva, pois através das entrevistas que efectuamos a alguns *stakeholders* – que já nos haviam confirmado a sua intervenção junto de elementos da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu para influenciar o processo – também ficámos a saber que foram despoletadas algumas iniciativas, nomeadamente reuniões bilaterais, junto de representantes dos Estados-Membros por forma a acompanhar o processo de discussão no Conselho e tentar influenciar com contributos sectoriais o rumo dos trabalhos. Infelizmente, e não por falta de tentativas, não nos foi possível confirmar esta situação junto de representantes de Estados-Membros envolvidos nestas discussões – tanto no Conselho como nos grupos de trabalho promovidos pela Comissão Europeia que aqui já fizemos referência – por se terem estes escusado a responder às nossas perguntas.

Avaliar o posicionamento dos Estados-Membros no decurso deste processo é um exercício difícil de concretizar. Este posicionamento por parte dos governos em relação à Directiva apenas pode ser sucintamente verificado a partir da documentação que resulta dos Conselhos TTE uma vez que não existem registos ou relatos públicos, ou mesmo posições, sobre a evolução das reuniões e da troca de informações<sup>231</sup> nos grupos de trabalho desta formação do Conselho. Esta situação é mais uma vez agravada porque, como já anteriormente fizemos referência, por falta de respostas às entrevistas que tentámos realizar junto de representantes de Estados-Membros dada a sua recusa na participação neste estudo.

Como já aqui vimos, pela documentação tornada pública, uma posição consensual entre os Estados-Membros nesta matéria parece ainda estar longe de ser alcançada. Uma situação que ocorre pela percepção de cada país sobre qual deve ser o âmbito de aplicação de uma Directiva neste tema e também sobre o grau de rigidez e obrigatoriedade que esta impõe em matérias que são muitas vezes entendidas como

---

<sup>230</sup> CROMBEZ, Christophe, 2002. *Op. cit.*, p.7.

<sup>231</sup> Podemos assegurar que a troca de informações e documentação com contributos, comentários e posições em relação ao articulado da proposta de Directiva é feita quase numa base diária.

sendo de competência nacional. Neste último caso, a pista é-nos dada pelas propostas de alteração do Parlamento Europeu tornando vários artigos da proposta de Directiva mais flexíveis e, dessa forma, passíveis de se adaptar a diversas disposições institucionais do âmbito nacional, assim como o posicionamento do Parlamento sueco quanto ao desrespeito pelo princípio de subsidiariedade. Ou seja, por exemplo, nos artigos da proposta que obrigariam à “criação” de uma “*autoridade competente*” para a monitorização e fiscalização e de uma equipa operacional em matéria de cibersegurança em cada Estado-Membro, o Parlamento Europeu sugeriu que os textos fossem alterados por forma a permitir que estas autoridades fossem “*designadas*” se já existentes, e cuja decisão sobre a quantidade destas autoridades a envolver caberia a cada um dos Estados-Membros.

Não sendo um exercício no âmbito deste trabalho, esta situação poder-se-ia verificar melhor colocando em comparação as orientações e imposições que esta proposta acrescentaria, se aprovada na sua versão inicial, nomeadamente sobre o impacto que teria tanto na organização hierárquica institucional e estruturas de coordenação e operacionais ao nível nacional, como nas estratégias nacionais que alguns deles já dispõem. Se se acompanhar o trabalho realizado pela ENISA nesta matéria<sup>232</sup>, teremos a oportunidade de verificar que um número significativo de Estados-Membros envolvidos nesta discussão já tem mecanismos, estruturas e estratégias nacionais na área da segurança das redes e da informação. É por isso natural que se verifique que as posições de alguns deles sejam no sentido de não permitir que a Directiva que venha a ser aprovada os obrigue a promover alterações significativas às suas estratégias e estruturas institucionais nacionais ou, em contraposição, que sejam no sentido de adaptar ou aproximar o conteúdo da Directiva a aprovar àquilo que eles próprios já definiram e implementaram a nível nacional. Há, porventura, ainda aqueles Estados-Membros que não tendo ainda implementado uma estratégia nacional nesta área, poderão ver nesta iniciativa uma oportunidade para iniciar processos de decisão internos (nacionais).

---

<sup>232</sup> Cf. <http://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncsss/national-cyber-security-strategies-in-the-world> ou <http://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncsss/cyber-security-strategies-paper>.

Se se torna difícil, como já aludimos, avaliar esta etapa à luz do *ciclo político*, que apesar de incompleta já reúne um conjunto considerável de informação que pode conduzir a algumas inferências sobre a forma como o processo está a correr ou que resultados prováveis possa vir a alcançar, naturalmente que está posta de parte qualquer incursão por uma tentativa de reflectir sobre a última fase do ciclo, a *avaliação*. No entanto, se este exercício não é exequível, à partida, é expectável que quando se proceder à *avaliação* deste acto legislativo, em virtude da sua eventual implementação futura e da dinâmica do tema das Tecnologias de Informação e Comunicação, se conclua pela necessidade de reinserir o tema numa nova *agenda política* europeia, seja para uma adaptação a novas circunstâncias e realidade, seja para regular ou regulamentar outras matérias correlacionadas com esta. Não esqueçamos que esta *Estratégia da União Europeia para a cibersegurança*, ela própria, nasce da *avaliação* da Comissão Europeia, e de outros actores, sobre um conjunto vasto de iniciativas anteriores.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Começámos o nosso trabalho estabelecendo como ponto de partida do nosso estudo a pergunta

*“qual o nível de envolvimento das entidades externas às instituições Europeias – stakeholders – durante o ciclo político da Estratégia da União Europeia para a cibersegurança, e do instrumento legislativo que a integra, adoptada pela Comissão Europeia e o Serviço Europeu para a Acção Externa?”.*

Alertando de imediato para a eventualidade de sentirmos necessidade de responder a perguntas subsequentes como *“no processo de decisão e definição desta Estratégia, a Comissão Europeia contou com a colaboração ou contributos de outros stakeholders?”* ou *“terá correspondido essa participação dos stakeholders ao que era esperado?”*, a hipótese que tentámos confirmar foi a de que

*“a definição e adopção da Estratégia e do instrumento legislativo que lhe está associado por parte da Comissão Europeia terá resultado de uma selecção abrangente de contributos resultante do interesse e participação de stakeholders e não tanto como uma resposta controlada a uma agenda política previamente definida pelas instituições europeias”.*

Esperámos, por isso, encontrar fundamento para as palavras da Comissão Europeia que sustentam esta iniciativa política: *“uma abordagem inclusiva e respeitados os princípios de participação, abertura, responsabilização, eficácia e coerência.”*<sup>233</sup>

Se a consulta de documentos e as entrevistas realizadas para este estudo nos permitiram encontrar respostas inequívocas a algumas das perguntas que aqui

---

<sup>233</sup> EUROPEAN COMMISSION, 2013. *Op. cit.*, p.6.

lançamos, *e.g.* que o processo de decisão e definição contou efectivamente com a colaboração de *stakeholders* externos às instituições europeias, a mesma metodologia permitiu que fossemos conduzidos a uma desconfiança quanto à hipótese adiantada. Aliás, os dados recolhidos apontam mesmo para a sua não confirmação.

Atendendo às teorias da integração da União Europeia não deixa de ser curioso verificar, se considerarmos o conteúdo avançado pela Comissão Europeia para proposta de Directiva que se encontra em discussão, tanto no Parlamento Europeu como no Conselho TTE, nomeadamente pela quantidade de artigos que remetem para actos delegados da Comissão Europeia, que podemos encontrar uma aproximação à teoria neofuncionalista de Ernst B. Haas quando este refere que *“os actores políticos em diversos e distintos contextos nacionais são persuadidos a transferir as suas lealdades, expectativas e actividades políticas em direcção a um novo centro, cujas instituições possuem ou exigem jurisdição sobre os Estados nacionais pré-existent”*<sup>234</sup>. No entanto, pela parca documentação disponível, foram possíveis identificar pontos que mostram que, neste caso, existe por parte dos Estados-Membros, ou uma parte deles, uma resistência clara à tentativa de persuasão na transferência das *“actividades políticas”* ou mesmo operacionais. Parece-nos, portanto, ser este um processo que se enquadra melhor na doutrina intergovernamentalista, não só pela admissão de processos informais e formais, que já antes referimos, mas porque a discussão parece querer conduzir a um enquadramento legal onde a tomada de decisões é feita pelo conjunto dos Estados-Membros<sup>235</sup> à margem da Comissão Europeia ou de outra qualquer organização supranacional. Mais este “passo” na integração europeia, apesar ter tido a sua origem na Comissão Europeia e a partir das diversas iniciativas por si despoletadas, parece ser conduzido por uma *“série de escolhas racionais feitas por líderes nacionais”* que *“respondem a condicionalismos e oportunidades derivados dos interesses económicos de constituintes domésticos poderosos, do poder relativo dos Estados derivado da interdependência assimétrica e do papel das instituições em realçar a credibilidade dos compromissos*

---

<sup>234</sup> Apud ROSAMOND, Ben, 2000. *Theories of European Integration*. Basingstoke: Palgrave, p.12

<sup>235</sup> Nomeadamente nos Artigos da proposta de Directiva que estabelecem redes de cooperação ou centros de decisão sobre especificações técnicas sobre a gestão e tratamento de incidentes.

*entre Estados*”<sup>236</sup>. Todo este processo parece ainda confirmar a assumpção de Buonanno *et al.* sobre o elevado nível de politização, em especial quando o que está em discussão são matérias de soberania e atribuições e competências nacionais, durante estágio da *tomada de decisão*. Ou seja, os Estados-Membros procuram nesta fase minimizar ou mesmo anular eventuais impactos políticos que advém dos resultados obtidos durante a *definição das políticas*.

Para efeitos deste trabalho, em resultado de uma vasta consulta de trabalhos bibliográficos sobre a integração europeia, procurámos previamente estudar e melhor compreender o processo de integração europeia, nomeadamente o seu “*porquê*” e o seu “*como*”. Se bem que encontrámos bastantes obras focadas no “*porquê*”, onde as razões são maioritariamente a paz no continente, o bem-estar social, o crescimento económico, etc., já as obras focadas no “*como*” são em menor número. Ou pelo menos, mais difíceis de localizar e de a elas ter acesso. Sendo talvez esta uma das primeiras considerações que podemos desde já retirar deste exercício, é que o número de trabalhos centrados no funcionamento da União Europeia, não tanto sobre o seu desenho institucional – que abundam em diversas línguas e plataformas – mas mais sobre os processos de decisão, é mais limitado talvez devido a uma maior dificuldade, com a qual também nos deparámos, em encontrar evidências e dados que possam estabelecer correspondência entre as decisões políticas e o percurso dos processos que estiveram na sua origem. Verificamos, além disso, que o nível de transparência dos processos difere de instituição para instituição, dependendo dos interesses que defendem, de acordo com a origem da sua constituição e formação: o Parlamento Europeu, com origem no voto dos eleitores europeus, composto a partir das escolhas directas dos cidadãos; o Conselho da União Europeia e o Conselho Europeu, que responde aos interesses dos governos, estes formados a partir de eleições nacionais; a Comissão Europeia, constituída a partir das escolhas dos governos por via do Conselho Europeu<sup>237</sup> e ratificada pelo Parlamento Europeu. Conjuntamente com estas instituições devem ser considerados o sector público, a sociedade civil e as

---

<sup>236</sup> Moravcsik apud WIENER, Antje and Thomas Diez (eds.), 2009. *Op. cit.*, 67.

<sup>237</sup> Apesar das alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa sobre a nomeação do Presidente da Comissão Europeia, nomeadamente sobre a correlação da escolha deste tendo em consideração o resultado das eleições para o Parlamento Europeu, continuam a ser os Estados-Membros a nomear esta figura e o colégio de Comissários.

comunidades académica e técnica, todas elas com interesses distintos e níveis de capacidade de influência diferentes, bem como obrigações de dever de informação praticamente inexistente, pelo menos de forma pública. Acresce ainda a complexidade, multiplicidade e disparidade das fontes de informação e de documentos da própria União Europeia que, como alguns autores salientaram e disso fomos dando conta ao longo do trabalho, nem sempre é redigida de forma clara para os cidadãos ou para quem a pretende estudar, ou mesmo a aplicar.

Não temos dúvidas em avançar, como referimos antes, que no decorrer do processo de decisão e definição desta Estratégia, a Comissão Europeia terá contado a participação e contributos de outros *stakeholders*. Pelas observações que fizemos e delas fomos dando aqui conta, em particular no Capítulo II, assente no enquadramento teórico exposto no Capítulo I, podemos afirmar que durante todo o *ciclo político* passível de ser verificado até à fase em que se encontra o processo de decisão que serviu de objecto de estudo, para além das principais instituições envolvidas no processo legislativo ordinário – a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho – há pelo menos dois outros tipos de *stakeholders* que desempenharam um papel na tentativa de influenciar a *definição das políticas* e *tomada de decisão*: o sector privado, através de associações representativas de âmbito nacional e regional, e o sector público, através dos delegados nomeados pela Administração Pública, já para não falar na dupla participação que estes podem ter se considerarmos os grupos de trabalho técnico do Conselho. Mais, através das respostas à consulta pública promovida pela Comissão Europeia encontra-se também, ainda que em menor grau, a participação da academia. Parece-nos verificar também a hipótese adiantada por Buonanno *et al.* e McCormick de que o *ciclo político*, o “*como*” da integração, não é nem linear nem rígido ou apenas dependente de aspectos formais de participação e decisão. O ciclo político da *Estratégia da União Europeia para a cibersegurança* é, assim, composto de acções formais e informais – estas últimas foram, inclusivamente, consideradas por responsáveis pela Comissão Europeia como sendo significativas para a obtenção dos resultados depois reflectidos na Estratégia e na proposta de Directiva. É que, conforme nos foi possível observar pelas respostas

obtidas nas entrevistas que promovemos junto de *stakeholders*, bem como pela análise de alguns *positions papers*, tanto no conteúdo como no momento em que foram anunciados ou a quem foram dirigidos, julgamos poder assumir que para além da fase de preparação ter sido aproveitada para tentativas de influenciar a Estratégia adoptada e a proposta de Directiva apresentada, também as fases seguintes do *ciclo político* não ficaram (nem ficam) isentas de iniciativas com vista à alteração e definição do documento final. Estas iniciativas passaram pelas respostas à consulta pública promovida pela Comissão Europeia, posicionamentos públicos (e outros que circularam em circuitos restritos), participação em grupos de trabalho junto da Comissão Europeia e agências europeias, reuniões bilaterais com elementos da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e até mesmo com representantes dos Governos antes e depois da adopção da Estratégia e da apresentação da proposta de Directiva. Um aspecto que importa salientar, e que foi possível observar através da análise que fizemos da documentação disponível, para além de verificarmos entidades publicas e privadas que responderam à consulta pública e que estiveram simultaneamente representadas em grupos trabalho que a Comissão Europeia promoveu – como o EP3R – para deles retirar contributos para este processo, foi a possibilidade de neste processo terem-se verificado situações de *policy-by-proxy*, nomeadamente na consulta pública onde se constata que contributos de entidades privadas coexistem com contributos de associações sectoriais que representam, aparentemente, também as posições das primeiras. Ou seja, a posição de entidades privadas é eventualmente reforçada por entidades sectoriais às quais pertencem na qualidade de membros.

Mas se a grande maioria das entrevistas que dirigimos a *stakeholders* nos permitiu encontrar algumas respostas claras, ainda que tenhamos sido confrontados com a percepção de alguns dos envolvidos no processo de que este fora conduzido de forma fechada pela Comissão Europeia, a uma das perguntas colocadas a tarefa de lhe responder já não se verificou tão simples de concretizar. Isto é, sobre se “*terá correspondido essa participação dos stakeholders ao que era esperado?*”, a resposta tende para uma incerteza e de difícil aferição. Como evidenciámos aqui, quantitativamente, o número de respostas à consulta pública lançada pela Comissão

Europeia ficou muito abaixo do número médio de respostas nas consultas públicas realizadas em 2012, 180 e 239 respectivamente. A partir desta evidência, ainda que o posicionamento da Comissão europeia seja o de entender este nível de participação “*dentro do esperado*”, poderíamos sentir-nos tentados a concordar com a percepção de elementos ligados ao Parlamento Europeu quando nos referiram que este valor estaria muito a baixo daquilo que seria expectável, especialmente quando se pretende propor um pacote legislativo desta importância. No entanto, a dificuldade de qualitativamente aferir estes níveis de participação é acentuada pelo número desconhecido de iniciativas de tentativa de influenciar o processo por via de reuniões bilaterais que, através de outros testemunhos que recolhemos, ocorrem nas diversas fases do *ciclo político* e com todos os *stakeholders* com poder de decisão: Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho (através dos Governos dos Estados-Membros).

Por outro dado foi possível observar no percurso que foi orientando o nosso estudo, e analisando a base de sustentação utilizada para a apresentação da *Estratégia da União Europeia para a cibersegurança* e a exposição de motivos, assim como o articulado, da *Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União*, é que o *ciclo político* desta iniciativa política, ainda que nesta fase não esteja terminado, não é estanque o que também levanta algum grau de incerteza quanto ao verdadeiro nível de envolvimento de *stakeholders*. Ou seja, porque a adopção desta Estratégia resulta de *ciclos políticos* anteriores decorrentes de outras matérias que, pela relação entre si, terá sido fortemente motivada pelo efeito de contágio, isto é, por um efeito de *spillover*, torna-se difícil de perceber se um eventual menor envolvimento neste *ciclo político* é consequência de um maior envolvimento num *ciclo político* anterior ou vice-versa.

Tomando por referência as teorias que avançam que o interesse em exercer o poder de influência demonstra ser maior para o sector privado quando exercido durante as fases de definição da *agenda política*, da *definição de políticas* e da *tomada de decisão* – seja junto das instituições nacionais ou das instituições europeias, na fase da apresentação das propostas ou das fases de votação, dependendo do tema e do

nível de informação passível de ser trocada<sup>238</sup> – poderá constatar-se que o nível de participação deste sector, por exemplo na consulta pública, é superior ao do sector público, da academia e da sociedade civil. Podemos daqui inferir que ou a introdução do tema na agenda não terá sido considerada relevante para os cidadãos em geral e académicos ou, em alternativa, a disseminação da consulta pública não terá sido eficaz, seja pelo afastamento que já identificamos da política europeia, seja pelo grau de eficácia dos meios escolhidos para tal – salientando que um desses meios de divulgação é através das instituições públicas nacionais<sup>239</sup>. Importa referir que o menor grau de participação do sector público poderá justificar-se com o facto de, como já outras vezes referimos, este sector ter durante todo o *ciclo político* outro palco onde apresentar as suas posições e exercer o seu poder de influência. Considerando esta observação e os dados que aqui transcrevemos sobre o método utilizado, e que conduziu à apresentação desta prioridade para a União Europeia, parece-nos, portanto, e contrariando aquela que foi a nossa ideia inicial, possível assumir a existência de um certo elitismo nos processos de decisão da União Europeia atribuindo uma certa plausibilidade à afirmação de McCormick quando este refere que a elaboração de políticas “*é fortemente conduzida por pressões internas e externas ao processo de integração europeia e mais pelos líderes do que por cidadãos*”<sup>240</sup>.

Como tivemos oportunidade de verificar ao longo deste trabalho, foi possível encontrar uma estreita relação – ainda que incompleta pelos motivos que já referimos – entre o *ciclo político* descrito pelas teorias académicas e o percurso político da *Estratégia da União Europeia para a cibersegurança* e pelo instrumento que representará uma parte importante dela, a *Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União*. Mas se se considerou que o tema se revestia de uma extrema importância, uma evidência que

---

<sup>238</sup> CROMBEZ, Christophe, 2002. *Op. cit.*

<sup>239</sup> Apesar a publicitação de informações de forma directa, a veiculação de informação da Comissão Europeia através das instituições da administração pública decorre do facto de ser esta uma grande fonte de delegados para os grupos de trabalho e discussão, sendo pedida a estes a função de divulgação de iniciativas assim como de recolha de dados passíveis de constituírem fontes de informação a futuras acções e iniciativas da Comissão Europeia.

<sup>240</sup> McCORMICK, John, 2011. *Op. cit.*, p.133

nos foi possível observar pela concordância de importantes *stakeholders* ligados a esta área, tanto pelas respostas que obtivemos nas nossas entrevistas como pelos *position papers* dos que não responderam e a que tivemos acesso, contrariando aquela que foi a nossa percepção de partida e reiterando aquilo que já adiantámos nestas considerações finais, já não estamos tão certos que a sua entrada na *agenda política* tenha sido resultante do interesse e vontade destes. Parece-nos, portanto, que a hipótese de que *“a definição e adopção da Estratégia e do instrumento legislativo que lhe está associado por parte da Comissão Europeia terá resultado de uma selecção abrangente de contributos resultante do interesse e participação de stakeholders e não tanto como uma resposta controlada a uma agenda política previamente definida pelas instituições europeias”* parece ser contrariada se levarmos em conta uma boa parte dos testemunhos obtidos nas nossas entrevistas: que o processo *“foi conduzido de forma fechada pela Comissão Europeia”*; que o facto deste tema estar *“dividido entre três responsáveis de instituições europeias”<sup>241</sup> o que implicou muitas negociações entre eles antes da Estratégia ser apresentada*; que os *“stakeholders começaram a manifestar mais interesse depois da proposta ter sido enviada para o Parlamento Europeu”*; que *“a Avaliação de Impacto apresentada pela Comissão Europeia foi alvo de bastantes críticas”* pela disparidade face à realidade; que *“parceiros naturais da Comissão Europeia não foram suficientemente envolvidos nesta discussão”*; e ainda que a entrada deste tipo de temas na *agenda política* e a sua definição *“depende grandemente de quem está à frente dos serviços da Comissão Europeia, em especial do Comissário responsável”*.

Vemos, portanto, que a nossa hipótese não se confirma. A partir daqueles que são os fundamentos de transparência e participação nas decisões da União Europeia e guiados pelas teorias que aqui apresentámos – da *Multilevel Governance* e dos *ciclos políticos* –, quando se poderia partir do pressuposto de que a inclusão deste tema específico na *agenda política* da União Europeia seria decorrente do interesse ou de uma relevância dada ou pelos Estados-Membros, ou pelo Parlamento Europeu ou

---

<sup>241</sup> Estes três responsáveis que fizeram alusão são dois Comissários com responsabilidades na área da segurança e assuntos digitais e ainda o Serviço Europeu para a Acção Externa.



mesmo por alguns sectores da sociedade, verificamos que tal parece não acontecer. Um tema que aparenta merecer mais atenção por parte dos *stakeholders* na sua fase de discussão do que na sua fase de preparação – fase cujos indícios apontam para uma condução de forma muito controlada pela Comissão Europeia em termos de selecção de contributos e participação – parece dar razão aos relatos de que a *Estratégia da União Europeia para a cibersegurança* e a *Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União* surgem na agenda política europeia como uma iniciativa de dirigentes políticos. É que, tal como nos foi referido numa das entrevistas que endereçámos a um dos responsáveis ligados às instituições da União Europeia envolvidos neste processo, “*estes dossiers são colocados na agenda política de acordo com a agenda política dos próprios responsáveis*”.

Se começámos este trabalho por aludir à falta de confiança dos cidadãos europeus nas instituições em resultado duma incompreensão de como está organizado e como funciona o quadro institucional da União Europeia, estamos em crer que a exposição que procurámos fazer das diversas etapas deste processo de decisão poderá ser tida como um contributo para uma melhor compreensão da forma como funcionam e se interligam os vários *stakeholders* durante o *ciclo político*. No entanto, reconhecemos, pelas considerações finais a que fomos conduzidos, que dificilmente este poderá ser visto como contributo para amenizar os elevados níveis de desconfiança.



## BIBLIOGRAFIA

BEGG, Iain, 2005. *Do we really need a Lisbon strategy?*. Intereconomics. Volume 40, Issue 2. pp. 56-59.

BEIRÔCO, Luís, 2004. *A Europa Possível*. Lisboa: Livros do Brasil.

BELCHIOR, Ana Maria, 2015. *Confiança nas instituições políticas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

BESSA, António Marques, 1993. *Quem Governa? Uma Análise Histórico-Política do Tema da Elite*. Lisboa: ISCSP.

BRYSON, John M., 2004. *What to do when stakeholders matter: Stakeholder identification and Analysis Techniques*. Public Management Review, Volume 6, Issue 1, pp. 21-53

BUCHHOLZ, Rogene A. e Sandra B. Rosenthal, 2004. *Stakeholder Theory and Public Policy: How Governments Matter*. Journal of Business Ethics, Volume 51, Number 2, pp. 143-153

BUONANNO, Laurie e Neill Nugent, 2013. *Policies and Policy Processes of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

CAMPOS, João Mota de, 2008. *Organizações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

CARVALHO, Luís Nandin de, 2000. *Direito ao Lobbying, Teorias, meios e técnicas*. Lisboa: Edições Cosmos.

COMISSÃO EUROPEIA, 2001. *COM(2001) 366 final – Livro Verde: Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas*. Bruxelas.

COMISSÃO EUROPEIA, 2001a. *COM(2001) 428 final – Governança Europeia – Um Livro Branco*. Bruxelas.

COMISSÃO EUROPEIA, 2003. *Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia*. Bruxelas.

COMISSÃO EUROPEIA, 2005. *Eurobarómetro 63.4 Opinião Pública na União Europeia – Primavera 2005*. Bruxelas.

COMISSÃO EUROPEIA, 2008. *COM(2008) 135 final – Agências Europeias – perspectivas futuras*. Bruxelas.

COMISSÃO EUROPEIA, 2009. *COM(2009) 149 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à protecção das infra-estruturas críticas da informação – "Proteger a Europa contra os ciberataques e as perturbações em grande escala: melhorar a preparação, a segurança e a resiliência"*. Bruxelas.

COMISSÃO EUROPEIA, 2010. *SEC(2010) 114 final – Documento de avaliação da Estratégia de Lisboa*. Bruxelas.

COMISSÃO EUROPEIA, 2011. *COM(2011) 777 final - Programa de Trabalho da Comissão para 2012, Concretizar a renovação europeia*. Bruxelas.

COMISSÃO EUROPEIA, 2013. *Standard Eurobarometer 80 / Autumn 2013 – TNS opinion & social*. Bruxelas.

COMISSÃO EUROPEIA, 2013a. *COM(2013) 48 final – Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União*. Bruxelas.

COMISSÃO EUROPEIA, 2013b. *SWD(2013) 31 final – Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Resumo da Avaliação de Impacto que acompanha o documento Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível de segurança das redes e da informação em toda a União*. Bruxelas.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1993. *COM(93) 700 final – Growth, competitiveness, employment – The challenges and ways forward into the 21<sup>st</sup> century*. Bruxelas.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1994. *COM(94) 333 final – European Social Policy – A way forward for the Union – A White Paper*. Bruxelas.

CONSELHO EUROPEU, 2000. *Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Lisboa 23 e 24 de Março de 2000*. Lisboa.

COSTA, Carla Guapo, 2004. *Economia e Política da Construção Europeia – os desafios do processo de integração*. Lisboa: Terramar.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2013. 10457/1/13 VER 1 PRESS RELEASE 3213rd Council meeting Transport, Telecommunications and Energy. Luxembourg.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2013a. 17341/13 PRESS RELEASE 3278th Council meeting Transport, Telecommunications and Energy. Brussels.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2014. 10320/14 PRESS RELEASE 3318th Council meeting Transport, Telecommunications and Energy. Luxembourg.

CRAIG, Paul. 2001. *Constitutions, Constitutionalism, and the European Union*. European Law Journal. Volume 7 – Nº 2. pp. 125-150

CRESPO, Aurélio, 1998. *O Federalismo, um modelo para a Europa?*. Lisboa: Edições Cosmos.

CROMBEZ, Christophe, 2002. *Information, Lobbying and the Legislative Process in the European Union*. European Union Politics, Volume 3, pp. 7–32.

CUNHA, Paulo de Pitta e, 2004. *Integração Europeia – Estudos de Economia, Direito e Política Comunitários 1963-1993*, 2ª edição. Coimbra: Edições Almedina.

DELANTY, Gerard e Chris Rumford, 2005. *Rethinking Europe – Social theory and the implications of Europeanization*. Oxon: Routledge.

DELORS, Jacques, 2004. *Memórias*. Lisboa: Quetzal Editores.

DINAN, Desmond, 2004. *Europe Recast: a History of the European Union*, Basingstoke: Palgrave.

DINAN, Desmond, 2005. *Ever Closer Union?*. 3<sup>rd</sup> ed. Hampshire: Palgrave.

DETOMASI, David Antony, 2007. *The Multinational Corporation and Global Governance: Modelling Global Public Policy Networks*. Journal of Business Ethics, Volume 71, Number 3, pp. 321-334.

DUARTE, Maria Luísa, 2011. *União Europeia, Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica Eurocomunitária*. Coimbra: Edições Almedina.

DURAND, Cédric e Razmig Keucheyan, 2012. *Rumo a um cesarismo europeu*. Le Monde Diplomatique – Edição Portuguesa, Novembro, pp.14-15.

ENZENSBERBERGER, Han Magnus, 2012. *O Afável Monstro de Bruxelas ou A Europa sob Tutela*. Lisboa: Relógio D'Água.

ESPING-ANDERSEN, Gosta, 2002. *Why we need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION, 2012. *Scoreboard for Monitoring Multilevel Governance (MLG) at the European Union Level – Is the principle of MLG being encouraged throughout the EU policy cycle?*. 2<sup>nd</sup> Edition. Brussels.

EUROPEAN COMMISSION, 2013. *SWD(2013) 32 final – Commission staff working document – Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council concerning measures to ensure a high level of network and information security across the Union*. Brussels.

EUROPEAN UNION, 2011. *Guide to the ordinary legislative procedure*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

FALKNER, Gerda, Miriam Hartlapp, Simone Leiber and Oliver Treib, 2004. *Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor?*. West European Politics, Volume 27, Number 3, pp. 452-473.

FERNANDES, António Teixeira, 1997. *A Sociedade e o Estado - Sociologia das Formações Políticas*. Porto: Edições Afrontamento.

FERREIRA, José Medeiros, 2014. *Não Há Mapa Cor-de-Rosa. A História (Mal)Dita da Integração Europeia*. Lisboa: Edições 70.

FERRERA, Maurizio, 2007. *The European Welfare State. Golden achievements, silver prospects*, URGE Working Paper 4/2007. Moncalieri: Unità di Ricerca sulla Governance Europea (Research Unit on European Governance).

- FOLLESDAL, Andreas e Simon Hix, 2006. *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, Journal of Common Market Studies, Volume 44, Number 3, pp. 533–62
- FOX, Benjamin, 2014. *Secret EU lawmaking: the triumph of the trialogue*. EUobserver [online] 04 de Abril. Disponível em: <http://euobserver.com/investigations/123555> [Consultado em 06 de Abril 2014].
- FRAGA, Ana, 2001. *Os parlamentos nacionais e a legitimidade da construção europeia*. Lisboa: Edições Cosmos.
- FREEMAN, R. Edward, 2001. *Stakeholder theory of the modern corporation*, in Hoffman, W.M., Frederick, R.E., and Schwartz, M.S.(Eds), *Business Ethics: Readings and Cases in Corporate Morality*. 4<sup>th</sup> edition. Boston: McGraw Hill.
- GERBERT, Pierre, 1977. *As Organizações Internacionais*, 2<sup>a</sup> ed.. Lisboa: Arcádia.
- GIBSON, Kevin, 2000. *The Moral Basis of Stakeholder Theory*. Journal of Business Ethics, Volume 26, Number 3, pp. 245-257.
- GILLINGHAM, John, 1991. *Coal, steel, and the rebirth of Europe, 1945-1955*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GOMES, António Júlio Leitão Ferreira, 2001. *Os Pais Fundadores da Comunidade Europeia*. Coimbra: Quarteto Editora.
- GOULARD, Sylvie e Mario Monti, 2013. *A Democracia na Europa, uma perspectiva de futuro*. Barcarena: Editorial Presença.
- GUÉGUEN, Daniel, 2013. *Comitology – Hijacking European Power?* 5<sup>th</sup> edition. Brussels: PACT European Affairs & Europolitique.
- HÄGE, Frank M. & Daniel Naurin, 2013. *The effect of codecision on Council decision-making: informalization, politicization and power*. Journal of European Public Policy, Vol 20, n.º 7, pp. 953-971.
- HERMANN, Christoph e Birgit Mahnkopf, 2010. *The Past and Future of the European Social Model*, Working Paper nº 05/2010. Berlim: Institute for International Political Economy Berlin.

- HURRELMAN, Achim. 2007. *European Democracy, the 'Permissive Consensus' and the Collapse of the EU Constitution*. European Law Journal. Volume 13 – Nº 3. pp. 343-359.
- JÖNSSON, Christer, et al., 1998. *Negotiations in networks in the European Union*. *International Negotiations*, Nº3 – Vol 3, pp.319-344.
- JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 1987, *Acto Único Europeu*, Nº L 169 – 29.6.87. Bruxelas.
- JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 1992, *Tratado da União Europeia*, Nº C 191 – 29.7.92. Bruxelas.
- JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2010, *Programa de Estocolmo – Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos*, Nº C 115/1 – 04.05.2010. Bruxelas.
- KAISER, Wolfram and Brigitte Leucht, 2008, *Informal Politics of Integration: Christian Democratic and Transatlantic Networks in the Creation of ECSC core Europe*. Journal of European Integration History. Volume 14 – Nº 1. pp. 35-49.
- LAMPREIA, J. Martins e Daniel Guéguen, 2008. *O Lóbi na União Europeia*. Lisboa: Texto Editora.
- KUIN, Simon, 2014. *Os desiludidos do ideal europeu*. Expresso, 18 de Abril, p.35.
- LELIEVELDT, Herman e Sebastiaan Princen, 2011. *The Politics of the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LOBO, Marina Costa e Pedro Lains (orgs.), 2007. *Em nome da Europa – Portugal em Mudança (1986-2006)*. São João do Estoril: Principia.
- LUSA, 2007. *Durão Barroso destaca capacidades portuguesas para presidência da UE*. Público [online] 21 de Abril. Disponível em: <http://www.publico.pt/politica/noticia/durao-barroso-destaca-capacidades-portuguesas-para-presidencia-da-ue-1291799> [Consultado em 13 de Janeiro 2013].
- MAIR, Peter, 2013. *Ruling the void: the hollowing of Western democracy*. London: Verso.
- MAIOR, Paulo Vila, 2007. *O Dédalo da União Europeia: entre integração e desintegração*, Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa.



- MANENT, Pierre, 2008. *A Razão das Nações: Reflexões sobre a Democracia na Europa*, Lisboa: Edições 70.
- MARKS, G. et al, 1996. *Governance in the European Union*. Londres: Sage.
- MARQUES, Fernando Pereira, 2005. *O Tratado Constitucional e o Futuro da UE*. Revista Lusófona de Ciência Política e Relações Internacionais, 1, pp.9-13.
- MARQUES, Marina, 2014. *Insatisfação dos portugueses pode ditar abstenção histórica*. Diário de Notícias, 10 de Maio, pp.10-11.
- MARQUES, Paulo, 2011. *Entre a Estratégia de Lisboa e a Europa 2020 – Para onde caminha o Modelo Social Europeu?*. Cascais: Principia.
- MARSDEN, Christopher T., 2011. *Internet Co-Regulation: European Law, Regulatory Governance and Legitimacy in Cyberspace*, Cambridge: Cambridge University Press
- MAURER, A., 2003. *The Legislative Powers and Impact of the European Parliament*. Journal of Common Market Studies, Volume 41, Issue 2, p. 227–247.
- MCCORMICK, John, 2011. *Understanding the European Union – A Concise Introduction*, 5<sup>th</sup> edition. Hampshire: Palgrave.
- MESQUITA, Maria José Rangel de, 2010. *A União Europeia após o Tratado de Lisboa*. Coimbra: Edições Almedina.
- MILWARD, A., 1992. *The European Rescue of the Nation State*. Berkeley: University of California Press.
- MITRANY, David, 1948. *The Functional Approach to World Organization*. International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), Volume 24, Number 3. (Jul., 1948), pp. 350-363.
- NEVES, Arminda, 2010. *Governança Pública em Rede – uma aplicação a Portugal*. Lisboa: Edições Sílabo
- NOLETI, Leo, 2014. Em Bruxelas, a opacidade da consulta pública. *Le Monde Diplomatique – Edição Portuguesa*, Julho, pp.26-27.
- PEREIRA, João Vieira, 2011. *As pessoas e o espartilho dos números*. Expresso, 5 de novembro, p.22.

- PETERSON, John and Michael Shackleton, 2006. *The Institutions of the European Union*, 2<sup>nd</sup> edition. Oxford: Oxford University Press.
- PIGEON, Martin, 2014. *Silêncio, estamos a negociar por vocês*. Le Monde Diplomatique – Edição Portuguesa, Junho, pp.16-17.
- POLLACK, M. A., 1997. *Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community*, International Organization, Volume 51, Issue 1, 99-134.
- RASMUSSEN, Anne, 2007. *Challenging the Commission's right of initiative? Conditions for institutional change and stability*. West European Politics, Volume 30, Issue 2, p. 244 — 264.
- RIBEIRO, Maria Manuela Tavares, 2003. *A Ideia de Europa - Uma perspectiva histórica*. Coimbra: Quarteto.
- RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (coord.), 2010. *De Roma a Lisboa: a Europa em Debate*. Coimbra: Edições Almedina.
- RODRIGUES, Maria João, 2013. *A Europa ainda é possível – Aventuras políticas no século XXI*. Barcarena: Editorial Presença.
- ROSAMOND, Ben, 2000. *Theories of European Integration*. Basingstoke: Palgrave.
- SÁ, Luis, 1997. *A crise das fronteiras – Estado, Administração Pública e União Europeia*. Lisboa: Edições Cosmos.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), 2011. *Globalização: fatalidade ou utopia?*. Porto: Edições Afrontamento.
- SAPIR, André, 2005. *Globalization and the reform of European Social Models*. Brussels: Bruegel Policy Brief, Issue 2005/01, November.
- SCHUMAN, Robert., 1950. *Declaração Schuman de 9 de Maio de 1950*. Disponível em: [http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl\\_pt.htm](http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_pt.htm) [Consultado em 25 de Novembro 2011].
- SHACKLETON, Michael and Raunio, Tapio, 2003. *Codecision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change*. Journal of European Public Policy 10:2, pp.171-187.

SILVA, António Martins da, 2010. *História da Unificação Europeia – A integração Comunitária (1945 – 2010)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

SILVA, António Martins da, 2013. *Sistema Político da União Europeia – Arquitetura, Funcionamento e Teorização*. Coimbra: Edições Almedina.

SMITH, Andy, 2003. *Why European Commissioners Matter*. Journal of Common Market Studies Volume 41, Number 1, pp. 137-156.

SOARES, António Goucha, 2006. *A União Europeia*. Coimbra: Edições Almedina.

SOARES, António Goucha, 2009. *O Tratado de Roma: A “Relíquia” da construção europeia*. Lisboa: Gabinete de História Económica e Social - UTL - Documento de Trabalho nº 39.

SOROMENHO-MARQUES, Viriato, 2011. *Tópicos de Filosofia e Ciência Política, Federalismo – das raízes americanas aos dilemas europeus*. Lisboa: Esfera do Caos.

SOUCHON, Pierre, 2014. Uma directiva demasiado importante para ser debatida publicamente. *Le Monde Diplomatique – Edição Portuguesa*, Abril, pp. 32-33.

TAVARES, Rui, 2012. *A ironia do projeto europeu*. Lisboa: Tinta-da-China.

TEASDALE, Anthony e Timothy Bainbridge, 2012. *The Penguin Companion to European Union*. 4<sup>th</sup> ed. London: Penguin Books.

THOMSON, Robert and Madeleine Hosli, 2006. *Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making*. Journal of Common Market Studies, Volume 44, Number 2, pp. 391-417.

THOMSON, Robert, 2010. *Opposition through the back door in the transposition of EU directives*. European Union Politics, Volume 11, Number 4, pp. 577-596.

VALÉRIO, Nuno, 2010. *História da União Europeia*. Queluz de Baixo: Editorial Presença

VOGEL, Toby, 2013. *Lobbying intensifies as MEPs debate data rules*. EuropeanVoice, 21-27 Fevereiro, Volume 19, Number 7, p.2.

WALLACE, Helen, et al, 1999. *Review section symposium: The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Journal of European Public Policy 6:1. pp. 155-179.

WIENER, Antje and Thomas Diez (eds.), 2009. *European Integration Theory*. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Oxford University Press.

WISHART, Ian, 2012. *Out with the old, in with the new?*. EuropeanVoice, 31 maio. p.14.

## **OUTRAS REFERÊNCIAS**

Centro de Informação Europeia Jacques Delors, <http://www.eurocid.pt/>

Comissão Europeia, <http://ec.europa.eu/>

Comissão Europeia, Registo de Transparência,  
<http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do>

Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu>

EUR-Lex – Acesso ao direito da União Europeia, <http://eur-lex.europa.eu/>

IPEX – the InterParliamentary EU information eXchange, <http://www.ipex.eu/>

Parlamento Europeu, <http://www.europarl.europa.eu/>

## **LISTA DE FIGURAS OU ILUSTRAÇÕES**

Figura 1: Processo legislativo ordinário

Figura 2: Situação de escrutínio da proposta de Directiva pelos Parlamentos Nacionais em 15 de Setembro de 2014

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Tipos de decisão na União Europeia

Tabela 2: Cronologia do ciclo político da Estratégia da União Europeia para a cibersegurança

Tabela 3: Consultas públicas promovidas pela Comissão Europeia em 2012